UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

TÉSIS

Presentada para optar al grado de doctor en Jurisprudencia

POR

TEÓFILO DOMINGO PIÑEYRO



MONTEVIDEO

Imp. á vapor La Nación, calle 25 de Mayo núm. 146

1893

de su compañero y amigo

UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

TÊSIS

Presentada para optar al grado de doctor en Jurisprudencia

POR

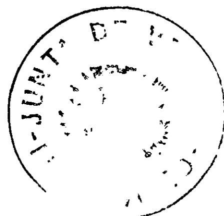
TEÓFILO DOMINGO PIÑEYRO



MONTEVIDEO

Imp. á vapor La Nación, calle 25 de Mayo núm. 146 al 154

1893



GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

CLAUSTRO DE LA FACULTAD

RECTOR:

Doctor Don Pablo De-María

DECANO:

Doctor don Eduardo Brito del Pino

CATEDRÁTICOS:

Filosofía del Derecho	Dr. D.	*Federico Acosta y Lara*
Derecho Romano	" "	*Luis Piñeiro del Campo*
Derecho Civil	" "	*Juan Pedro Castro*
" "	" "	*Serapio del Castillo*
Derecho Comercial	" "	*Eduardo Vargas*
Derecho Constitucional	" "	*Justino J. de Aréchaga*
Derecho Penal	" "	*Martín C. Martínez*
Derecho Internacional Privado	" "	*Gonzalo Ramírez*
Economía Política	" "	*Eduardo Acevedo*
Finanzas	" "	*Carlos M. de Pena*
Procedimientos judiciales 1er año	" "	*Pablo De-María*
" " 2º año	" "	*Eduardo Brito del Pino*
Derecho Internacional Público	" "	*Antonio M. Rodríguez*
Derecho Administrativo	" "	*Carlos M. de Pena*
Práctica Forense	" "	*Alfredo Vázquez Acevedo*
Medicina Legal	" "	*Elías Regules*

SECRETARIO:

Dóctor don Enrique Azarola

PADRINO DE TÉSIS

Señor don Duncan Stewart

SENADOR POR DURAZNO

PADRINO DE GRADO

Doctor D. Saturnino Alvarez

MIEMBRO DEL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

A MIS PADRES

A MI ESPOSA

Á MI VERDADERO AMIGO EL SEÑOR BACHILLER

DON DOMINGO ANTONIO COSTA

Señor Rector:

Señores Catedráticos:

En cumplimiento del Reglamento Universitario, presento á la ilustrada consideración de vosotros, este trabajo en el cual he pretendido esbozar las aspiraciones que, como hijo de un departamento de campaña, tengo por el reinado de un régimen administrativo de amplitudes en el manejo autónomo de los intereses locales.—Comprendo lo magno de la obra; la preparación necesaria para abordarla con éxito me falta; pero ¿qué importa? he hecho lo que he podido por lo que, desde los primeros años de mi juventud, ha sido mi ideal constante, forjado en Rocha, mi pueblo natal, cuando contemplaba la quietud, la estagnación social, debida á un sistema de enervante centralismo.

Hubiera deseado estudiar más este problema de alta importancia nacional; pero las exigencias de la vida diaria no me permitían esperar indefinidamente la presentación de la última prueba universitaria, así como aguardar tranquilamente la remisión de datos, solicitados á las Juntas, las cuales con excepción de la de Rocha, Paysandú y Soriano, ninguna ha contestado.

Así, imperfecto y hasta incoucluso presento á la benevolencia de vosotros, mi trabajo de estudiante, que, aun respirando

la atmósfera inolvidable de las aulas, condenso en estas líneas los principios fundamentales del municipio, que con entusiasmo nos exponía el profesor de Derecho Administrativo doctor Carlos M. de Pena.

Sólo como estudiante y en tal carácter expongo mis ideas y aspiraciones.

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

I

Las sociedades políticamente organizadas no son el producto inexperado de la casualidad, el acaso transformado en Nación; es la evolución lenta de las ideas y de los principios, es el imperio de las circunstancias y de la faz histórica, que presentan los pueblos, que la organización política se produce, se impone, ó se explica.

El gobierno nace de la necesidad ingénita de organizar las sociedades para luchar, vivir y desarrollarse ante otras mejor constituídas, bien organizadas, y que en su afán de expansión esclavizan las que sin dirección viven en el cáos, en la anarquía, en completa debilidad.

El gobierno es la manifestación genuina del órden social, de la unidad de los pueblos, para desarrollarse en el concierto universal; es la terminación de las disgregaciones, es la fuerza centrípeta de las agrupaciones humanas.

Las primeras manifestaciones del gobierno son despóticas, la necesidad de la vida social, de la lucha eterna de la existencia, así lo imponía, y el gobierno—emperador, rey ó pueblo—era el amo, el tutor, el general, cuya espada levantada en la pelea, guiaba á la Nación á la gloria en los campos de batalla, ó aplicaba su voluntad omnímoda por

todos los ámbitos del país. La obediencia absoluta é incondicional; la servidumbre política, era reclamada é impuesta como único medio de conservar la integridad y esplendor nacional.

No es mi ánimo, ni tampoco entra en el tema que me propongo desarrollar, historiar ni filosofar sobre la evolución política de los pueblos, y si hago estas reflexiones á la ligera es únicamente para sentar los principios de los cuales lógicamente fluye el sistema avanzado de gobierno y administración, que como ideal nos es dable aspirar.

Conceptúo que las instituciones políticas más adelantadas, son el resultado lógico de la evolución social y de la raza.

Los pueblos han vivido en la servidumbre política, el gobierno era todo por imperiosa necesidad de defensa en el exterior que exigía el centralismo político-social-religioso en el interior.

La división de voluntad, la morosidad sola en la ejecución, hubiera puesto en peligro la estabilidad nacional, y así un poder, una voluntad legislaba, aplicaba y ejecutaba, sin control ni participación.

Los tiempos cambian, las ideas se diversifican, y los organismos sociales en su paso hácia lo complejo se diversifican también, se complican, y la división de poderes como de funciones se produce como un hecho preciso, que rompe las tiranías irresponsables, hijas de aquellas mismas instituciones.

La servidumbre política poco á poco desaparece como una manifestación general, y los pueblos se organizan bajo otra luz, sin cadenas, pero con mares de sangre y con vuelcos institucionales — consiguen tocar su libertad.

El estado tutor universal, que reclamaba de los pueblos la dirección completa de sus destinos, que las manifestaciones más simples de la vida política y social — nacían ó

morían en su voluntad, sólo existe hoy como un recuerdo de tiempos calamitosos, ó como verdadero anacronismo ó como bandera utópica de escuelas socialistas.

La intervención gubernamental, la iniciativa oficial poco á poco ha ido perdiéndose en el desenvolvimiento de la historia de tristes vicisitudes; y la iniciativa privada, el *self-governement* ha surgido como el regenerador de los pueblos, como el hálito santo de la libertad—que hace del hombre un ser consciente, inteligente, responsable y altivo.

La absorción completa del individuo en el Estado, ha sido un período histórico, una organización especial, que señaló la etapa de las nacionalidades al constituir su vida independiente ó su carácter conquistador.

El individuo, célula que se mueve y funciona independiente dentro del organismo, tiene más amplitud, vida libre y funciones propias en las manifestaciones sociales, como un signo del progreso de lo simple á lo complejo.

Si explicación cabe en la suma centralización política y administrativa en épocas especiales de la historia, es de todo punto absurdo buscarla hoy en los gobiernos actuales organizados bajo otros principios, nacidos de la soberanía popular, y bajo el orden de la gran industria privada, de la ilustración general, que necesariamente reclama ménos tutela, más expansión, más libertad en el rodaje administrativo y empuja el movimiento inicial de sus ideas al completo predominio del *self-governcment.*

El ideal de los pueblos es gobernarse por sí mismos, sin que la explotación del gobierno pertenezca ni á una *casta de orígen divino*, ni ménos á partidos encaramados en la dirección político-administrativa por la fuerza de golpes subversivos que tutelen todo, rompan el mecanismo de la administración, centralizando en sus manos el solo manejo de

los intereses nacionales, envolviendo al resto del país en la indiferencia y en la quietud que es la muerte de las democracias.

Concibo y me explico un cierto centralismo *político* como único medio de producir la unidad nacional, el órden, y dar más horizontes á los gobiernos; deseo el centralismo político en el sistema general y fundamental que imprime una marcha nacional de administración, una tutela suave á los gobernados y un control provechoso en todos los actos de la vida pública.

Pero, si conveniente y necesario es el centralismo moderado y racional, no hay nada más perjudicial como principio político que el centralismo en la administración, la tutela de un poder central que absorbiendo todo, monopolizando las fuerzas vivas de la Nación, produzca el hecho inaudito de la incapacidad de los pueblos, la miseria en los extremos, el lujo en el centro, y la servidumbre pesando como un yugo en la inteligencia, como una traba en el progreso, como un férreo anillo que impide la expansión legítima de los pueblos.

Entre estos dos extremos — centralismo y descentralismo — caben un número infinito de soluciones, desde la que se conceptúa más racional y lógica, hasta la utópica y anárquica, y según se incline el *fiel* hácia uno ú otro extremo, se señalan peligros y ventajas que es preciso analizar con cuidado y cautela, para no concluír juicios erróneos que envuelven vicios y males en esta ciencia de la administración, tan manoseada y hablada y tan poco conocida.

Es de todo punto conveniente hacer un estudio de los males, ventajas y benficios que cada sistema puede entrañar, para proclamar como único en la administración aquél que más se acerque al ideal, reuniendo cualidades más sobresalientes;—advirtiendo que en estas cuestiones delicadas de

instituciones—no poseo un criterio absoluto y radical, sino que el estudio de la condición de los pueblos, del medio en el cual se va á desarrollar una idea, es necesario tenerlo á la vista para concluir soluciones más ó ménos radicales, aplicar un sistema único ó combinaciones políticas sábiamente armonizadas para preparar las sociedades á reformas más adelantadas, á la práctica de verdaderos principios, que encarnen el adelanto nacional, y no hermosas promesas escritas en constituciones y leyes, sin palpítar en el pensamiento de los pueblos y agitarse en su conciencia y en sus usos.

II

Se dice que un país tiene un sistema administrativo centralizado, cuando la organización está subordinada á un centro, á un poder central del cual se irradia la acción del gobierno á todas las partes de una nación en los diversos ramos de su vida funcional.

Este centro al cual afluyen y del que parte toda la vida de la administración, absorbe las manifestaciones de los extremos, dependizando su iniciativa, autorizando sus actos, controlando, vigilando y hasta subordinando los intereses locales á las exigencias y expreso consentimiento del órgano central.

Bien se puede decir de un país sometido á un régimen tal, que allí sólo vive y prospera un solo poder — el poder central — pues los poderes locales no tienen vida ni manifestación propia, ni distinta, que en su conjunto armónico produzcan la complejidad del funcionalismo gubernamental.

La centralización entendida en esta faz, con este carácter absoluto, constituye la suma centralización; pero en su

distintivo relativo puede existir centralización en ciertos servicios administrativos y en otros descentralización, combinando así un sistema mixto, y según predomine uno ú otro criterio de administración se llama á un Estado centralista ó descentralizado.

La plena descentralización es dar libertad y amplitud administrativa y política á las diversas divisiones nacionales,—departamentos, provincias, ciudades, villas, etc.,—dejando resuelvan las cuestiones locales, guarden sus intereses propios sin la intervención del poder central. Un sistema municipal que encarna tales principios, llena el ideal supremo del *self-governement.*

La descentralización concebida y realizada así, del movimiento, independencia y libertad de los pueblos para manejar los intereses locales sin la intervención, sin el control y sin la protección del poder central, como lazo de unión entre los órganos que componen la Nación; es un sistema que acaso en otro período de progreso histórico pudiera tener cabida, pero hoy no se aplica ni razonablemente se desea como objetivo primordial de administración.

Si la centralización algo exagerada dá lugar á los gobiernos absolutos, á las dictaduras, á la miseria de los pueblos y al órden varsoviano de un país; la descentralización plena dá lugar á la anarquía, al cáos de la hacienda, de la política,—al retroceso de las etapas de evolución nacional, á tiranías pequeñas, hasta que cansados los pueblos de revoluciones, de anarquías, se entregan en manos de un brazo de hierro que contenga el desborde, salve la situación y abra nuevos horizontes á la Nación. La dictadura ó el brazo del príncipe, es la corona de la plena descentralización.

Bien sé yó que existen partidarios afamados de un sistema de gobierno tal, aspirando al *self-governement* como ideal factible en las sociedades actuales, pero me aparto de tal

modo de raciocinar—tal véz por mi criterio algo absorbente y autoritario en cuestiones de gobiernos, y porque en mi humilde opinión hoy por hoy y mañana como siempre—las naciones necesitan vínculos poderosos que unan estrechamente los componentes nacionales, establezcan la igualdad en la aplicación de las leyes y velen por que los gobiernos locales no cieguen las fuentes de la riqueza nacional, ni traben la marcha general que imprima el poder central—en nombre de los pueblos del país—en nombre de la soberanía.

Entre los extremos violentos que los dos sistemas en su aplicación absoluta puede colocarnos, no sé cuál es mejor ni cuál es peor; pero si al espíritu innovador le gusta dejarse ir en la corriente de la ley del ritmo, pasando de un extremo á otro, como aquel pueblo esclavizado por la monarquíá que despertó en el cáos anárquico de una libertad que rayó en licencia; los que razonamos con frialdad sobre estos problemas, buscamos sin los trastornos de fantasías, sin los contrastes en las instituciones de los pueblos en sus horas de locura por su libertad, buscamos—repito—la solución en el medio virtus, huyendo de conclusiones absolutas que puedan oscurecer el brillo de un sistema.

Sin ser partidario de Spencer, pienso como el ilustre jefe de la escuela positivista—que en un sistema generalizado de gobierno por absurdo que parezca, puede tener un fondo de verdad, algún fundamento ó manifestación de exactitud; lo que nos será difícil es conocer lo malo y bueno de algo que á nuestro criterio aparece como lo absurdo y lo monstruoso.

Admitida esta idea á campear en el criterio investigador de estos dos sistemas, que vengo examinando, trataré de tomar lo bueno de cada uno—para de esa manera concluir un sistema de gobierno que satisfaga ampliamente las legítimas exigencias de los unos y de los otros.

Antes de entrar al análisis detenido de las ventajas é inconvenientes de los sistemas centralista y descentralista — me permitiré excluir del exámen y estudio al sistema de la plena descentralización, al ideal utópico de los pueblos independientes dentro de la patria, — porque me propongo únicamente estudiar los sistemas factibles de administración, los que se practican por las naciones, — dejando el exámen de bellas teorías y armonías celestiales para otro capítulo.

Sabido és que la descentralización encarnando el reinado absoluto del *self-governement* no tiene legislación positiva, y que los países que siguen la descentralización administrativa — combinan estos gobiernos locales con la intervención de delegados.— con apelaciones de órdenes – con revocación en algunos asuntos, etc., dando un límite á la libertad en el manejo de intereses locales ó departamentales.

III

En el exámen del pro y contra de la centralización no llevaré un órden gerárquico, una colocación de entidades de argumentos en serie aritmética decreciente; sinó que examinaré y rebatiré cada uno á medida que se me vayan ocurriendo, sin preocuparme si uno debe ser estudiado primero que otro, si éste es más importante que aquél; la importancia y valor saltará de la fuerza del raciocinio, de su verdad intrínsica, no del lugar de su colocación.

Mr. Vivien, ilustre tratadista que con criterio sano é imparcial aborda estas cuestiones de administración, dice— "que una de las ventajas de la centralización es que asegura la unidad en la aplicación de las leyes, beneficio in-

menso, porque establece la igualdad de los ciudadanos ante la ley, manteniéndolos en el goce de los mismos derechos y de las mismas cargas, cualquiera que sea el departamento en el cuál se hallen".

Es indudable que entendida así la centralización, el argumento hecho en su favor por Mr. Vivien dá verdad y consistencia al sistema; pero me permitiré apartarme en cuanto á la apreciación de *esa ventaja* de la opinión del prudente escritor.

La descentralización tiene en su esencia y en su desenvolvimiento esa misma ventaja y no excluye en manera alguna el cumplimiento de las leyes y la igualdad ciudadana en toda la extensión del territorio nacional.

La descentralización administrativa según lo entiendo, no excluye la centralización relativa en política y no rompe la unidad nacional en la obediencia de las leyes. La descentralización lo único á que lógicamente aspira es al reinado del propio manejo en el teatro reducido de intereses locales, comunales ó departamentales, dejando al poder central las funciones de vigilancia, control y hasta protección necesarias para impedir abusos, para que los intereses particulares de cada circunscripción territorial no se malbaraten, cegando la fuente de riqueza nacional sustentada por la suma de riquezas locales.

La centralización puede ser considerada bajo una doble relación — política y administrativa. La política depende más ó ménos de las atribuciones del Estado; la administrativa del acaparamiento y absorción por el poder superior ó central de la mayor parte de las funciones que en un gobierno bien ordenado, pueden ser cometidas á los poderes intermediarios departamentales y comunales.

En toda constitución de Estado, es inseparable de una centralización más ó ménos desenvuelta. Toda formación

de sociedad política, toda creación de gobierno, es una cierta centralización, es el movimiento de unidad armónico para producir un todo compacto, es la ley del acercamiento de partes disgregadas para producir la vida política.

Esta centralización especial y distinguida, en la acepción que acabo de explicar, existe como un hecho preciso en el organismo nacional—que necesita el centro de los centros y que subsiste ante el sistema descentralizador de manifestación administrativa.

El argumento de Mr. Vivien es el principio general sobre el cual descansan el nacimiento y formación de las nacionalidades, y no como signo distintivo de estos sistemas de administración.

Me explico y alcanzo la idea de Mr. Vivien; este autor estudiando la organización administrativa de la Francia ántes de la revolución de 1789—encontró la anarquía y la desigualdad en el seno mismo de una nación. Existían provincias que se manejaban independientemente, con privilegios dados por actas de reunión, y los *países de elección* dependientes en absoluto de los delegados de la corona. Esta legislación híbrida no aseguraba la igualdad en toda la nación, ni el cumplimiento de las leyes, y un habitante del Langue D'oe tenía un código diferente al vecino del Langue D'oil.

Es imbuído en este sistema de desigualdad, y temiendo que la descentralización fuera la encarnación suprema de la vida funcional é independiente de pequeños organismos, es lo que Mr. Vivien vé en la contralización el cumplimiento igual de las leyes, como Massini veía en la unidad italiana la fuerza de una nación poderosa—hija del movimiento centralista que proclamaba un solo rey y una sola ley.

Constituídas las naciones bajo la forma federal ó unitaria,

el centralismo existe ya sea en determinadas atribuciones de carácter general, ó ya sea en la manifestación simple de un organismo de un solo centro, sin la complejidad de centros independientes.

Lo que—según mi opinión—asegura el rápido cumplimiento de las leyes, es tal vez el sistema centralista, pues no habiendo vida local, las órdenes del centro se imparten y se cnmplen con la prontitud y pasiva obediencia con que se distingue el inferior que llena los deseos del superior.

Y si esto puede en los momentos de convulsiones nacionales ser una ventaja, en la vida regular y tranquila de las instituciones es sencillamenta imponer su voluntad sin control, sin temores,—acaparando todo y sin resistencias cometer abusos—violando intereses locales. La obediencia pasiva sin resistencia inteligente, sin fuerzas para detener el avance inmoderado del poder central, es el camino de la servidumbre política—de las dictaduras.

En lo que respecta á nuestro país, no creo que á nadie se le ocurra reproducír el argumento de Mr. Vivien—para sostener un órden de cosas que tiende á la perpétua tutela de la campaña, á su existencia colonial, esperando la sávia de Montevideo para expandirse. Nó son aplicables á nuestra República semejantes temores por cuanto no tiene en su organismo entidades que reclamen privilegios —como sucede en las naciones europeas—que cada provincia representa una *idea* de gobierno y una historia de exenciones y derechos.

Nosotros, pues, estamos sin esos vicios, teniendo en cambio otros males que obstan á nuestro explendor y progreso.

*
* *

Otra ventaja que señala Mr. Viven fluye de la que acabo de examinar y es—los lazos de unión de la totalidad de las partes del territorio por la comunidad de principios.

Este argumento en pié del centralismo—presenta la misma faz que el anterior, pues asegurado el centralismo político como hecho preciso en la constitución de las sociedades políticas, los lazos de unión y la comunidad de principios queda establecida, á pesar del sistema descentralizador de administración. Queda en la descentralización, en la autonomía local, el poder central como punto de unión que enlaza las diferentes autonomías locales—para producir un solo efecto, un solo esfuerzo, el esfuerzo de la nación para engrandecerse.

Yo opino que en el sistema autonomista qne planteo, los lazos de unión existen, que el hecho de gobernar con entera independencia á ciertos y determinados servicios locales—no disgregan, ni debilitan el organismo de la República, ni siembran la anarquía.

Los países que envuelven y alimentan en su seno el poder municipal con amplitud—que se infiltra en la vida de esos pueblos—como principio secular de progreso—no sienten debilidad ni desconocen la comunidad de principios, sinó que la Nación gobernándase por sí misma se presenta grande, unida y poderosa.

La Inglaterra y la República Norte-Americana tienen en su seno la descentralización, tal vez algo exagerada, y sin embargo no presentan los males de lazos aflojados y sin comunidad de principios.

En cuanto á nosotros—puedo decir y sin titubear que establecido el reinado de la autonomía departamental, de las Juntas, administrando los intereses locales sin trabas ni tutelajes,—habríamos echado los cimientos de la regeneración nacional, aumentado el esfuerzo supremo para la

expansión de los pueblos de campaña, dormidos allá en la inmensa soledad de los campos, aletargados en su iniciativa, como dormidos viajeros que esperan el alba para seguir su derrotero. No encontraríamos en esas horas felices del futuro un Jeremías que con voz plañidera se lamentára de los lazos de unión rotos, ni de la falta de comunidad de principios entre los pueblos de la República.

IV

Los partidarios del sistema centralista dicen que una de las faces buenas de éste—"es que permite al gobierno la vigilancia permanente, velando sin cesar sobre los intereses de los departamentos y de los municipios, ilustrándolos, y previene sus extravíos protegiendo las minorías contra los abusos de las tiranías locales".

Es ya un principio inconcuso en la ciencia administrativa —que la misión del gobierno no consiste en la de simple gendarme; la misión protectora y directriz es más extensa, —es la guía de las sociedades que hoy por hoy necesitan algo de tutela—al sentir de Molinari—y algo de control, vigilancia, y protección e iniciativa, según mi modo de pensar.

Esa misión tutelar de los gobiernos es la bandera más brillante de los centralistas, y á la verdad es el argumento que conceptúo ajustado á un criterio administrativo severo y prudente.

Esa intromisión del poder central en los intereses locales —como poder moderador—como valla de ciertos caudillejos de departamentos, es buena; evita injusticias y encausa la gestión de la causa pública dentro de los límites razonables y legales.

La vigilancia gubernamental en nombre de los intereses nacionales practicada dentro de ciertos límites para no subordinar la iniciativa y gobierno local á la influencia del órgano superior, es uno de los lazos que atan las entidades autónomas en el sistema administrativo con el centro, impidiendo la anarquía y el cáos.

Por eso he manifestado que la plena centralización encierra peligros graves, y el modo de combinar perfectamente los legítimos intereses del municipio que lucha por su libertad—con la unidad nacional,—es la vigilancia limitada, el control del poder central.

Me guardaré muy bien de pedir y abogar en mi pátria por un sistema municipal ámplio, por la descentralización—sin el control, vigilancia y en ciertos casos consulta—suspensiva del órgano central; pues por experiencia propia sé que en un escenario reducido como los pueblos de campaña, vegetan y se perpetúan ódios inmotivados á ciertas personas, se crean vínculos y se tiranizarían mútuamente por envidia, ojeriza ú odio.

Con razón ha dicho Vivien: La administración local está sometida á condiciones que tienen su naturaleza propia. Debe combinarse con los intereses generales y obedecer á los principios que rigen á la sociedad en su conjunto.

Contra sus extravíos deben tomarse precauciones. Es preciso que las leyes del Estado se observen y apliquen por los poderes locales.

Es necesario que las propiedades comunes recibidas de las generaciones pasadas por los presentes como un depósito que debe trasmitirse á los que nos sucedan, no se disipen, y no puedan enagenarse sinó en caso de imperiosa y justificada necesidad.

Es necesario también—cuando el gobierno debe levantar impuestos sobre la propiedad privada que no esté gravada

por contribuciones locales, que cieguen de antemano las fuentes donde el Estado debe tomar para sus necesidades propias.

En fin, es indispensable que los poderes locales no puedan perjudicar en nada los derechos de los particulares, sacrificar el interés de la comunidad que administran á su interés privado, dar riendas á sus venganzas, á sus celos, á su espíritu enredador, intolerable—sobre todo cuando se ejerce en un teatro muy pequeño.

El contrapeso, el juez imparcial de ciertos errores, es el poder central—que alejado del teatro donde hierven esas violentas pasiones—por arriba de las agitaciones locales,—coloca su criterio desapasionado y justiciero.

Yo conceptúo que este límite dentro del cual oscila la descentralización—es el punto más delicado del sistema—pues aumentada la intervención gubernamental en la gestión de asuntos locales, puede muy bien plantearse un sistema centralista bajo el mentido manto de la autonomía departamental. Es de todo punto preciso ser muy parco en señalar los límites de la libertad del *self-governvment*, y en la organización práctica de estas garantías de la descentralización con los intereses particulares, está la verdad ó la mentira del principio que se desea plantear.

Todas las legislaciones han tratado en lo posible de evitar esos desórdenes poniendo una barrera segura donde se estrellen las pasiones locales, en donde mueran las falsas apreciaciones de tristes caciques de *lugar*.

Algunos países con leyes minuciosas y casuísticas—buscan garantía, y cuya aplicación entregan al poder judicial que cuando se viola la ley aplica la pena.

Otras legislaciones instituyen consejos locales, magistrados administrativos locales que vigilan, autorizan, defienden, creando así un procedimiento contencioso-administrativo.

A menudo estos dos sistemas se combinan; la intervención de los vigilantes ó de los consejos administrativos locales tiene por sanción última la de la autoridad judicial, verdadero vigilante que detiene el avance inmoderado de los administradores, y regulador justo que modera el criterio administrador algo autoritario en el procedimiento contencioso-administrativo, con el control de un juez imparcial.

No es este el momento oportuno para dar á conocer la legislación positiva—respecto al sistema descentralizador—por eso he citado únicamente los procedimientos seguidos en algunos países así á la ligera, con el solo objeto de demostrar que la ventaja del centralismo blasonada como sobresaliente, no excluye la autonomía departamental y municipal, sinó que la limita garantizando sus frutos é impidiendo el desborde y los desórdenes.

En nuestro país—poco me preocupo en buscar la intervención gubernamental para asegurar el reinado del órden dentro del soñado autonomismo departamental: aquí lo único que me preocupa es aminorar esa influencia—esa intervención—esa pesada y abrumadora vigilancia que hasta para el nombramiento de un empleado municipal, para la reparación de una iglesia y hasta para la apertura de un camino departamental interior—se necesita el consentimiento del poder central.

Todo está centralizado en esta República, todo converge al centro, y todo muere ó vive en su soberana voluntad. Lo que es necesario es descentralizar algunos servicios, expandir la libertad de los Departamentos en su manejo interior, tal cual lo prescribe la Constitución y lo aconsejan las leyes económicas, buscando solamente la garantía de esa libertad en recursos administrativos locales con apelación judicial.

Al mismo tiempo que estos casos se sigan, según el órden gerárquico—ya expresamente designados—se eleven hasta la

autoridad central la cual pueda anular los actos que estuvieran autorizados á ejecutar, é impedir negando su autorización la ejecución de aquellos respecto de los que solo tienen el derecho de iniciativa ó de deliberación preliminar.

La intervención racional y limitada del poder central es de indisputable conveniencia, y sin estas reglas restrictivas de su acción absorbente y de los excesos de órganos locales "no hay órden posible en el Estado, ni garantía para las asociaciones locales, ni seguridad ni libertad para los ciudadanos."

V

Si los que sostienen los principios del centralismo, presentan como visión luminosa del sistema esas grandes ventajas que acabo de examinar y que si existen en realidad — he demostrado también que forman una faz brillante del autonomismo; si ellos pueden presentarnos un cariz bueno de su añejo modo de pensar, — voy yo á demostrar hasta la evidencia los males innumerables é inconvenientes, que encubre ese rancio principio de tutelaje á pueblos que como entidades han llegado á su mayor edad, rompiendo para siempre los andadores que tutores improvisados férreamente les ataban.

Leyendo al acaso el libro sobre el Derecho Público del eminente publicista alemán Bruntschli, encuentro que en un capítulo sobre la centralización — al estudiar las causas que á su juicio hacen temer la caída de la República Francesa y la vuelta á un régimen monárquico ó dictatorial — dice: "la concentración siempre creciente de los poderes de París y en una sola mano que dispone del ejército y de los funcionarios, y la falta de aptitud y hábito de los De-

partamentos y de los municipios *para gobernarse á sí mismos* — así lo preparan. La *plena centralización* individualiza el poder y conduce lógicamente á la monarquía. Las ideas políticas de los franceses son republicanas, pero su carácter y sus usos los conduce insensiblemente á invocar el brazo del príncipe."

En estas palabras de Bruntschli que me he permitido transcribir á la letra, hay algo de verdad y de verdad histórica, porque en el presente la situación de la República Francesa ha cambiado, y un régimen monárquico sólo cabe en la cabeza de dinastías destronadas que echan de ménos su lujosa corona, ó en la cabeza hueca de algún militarejo que aspira al manicomio ó al suicidio.

La Francia que siente y piensa por París—que París constituye la Nación—ha podido ver la triste verdad: que caída la capital, vencida era Francia. La guerra de 1870 es el ejemplo más remarcable de esta aseveración—que lógicamente se deduce de un sistema de administración que concentra la vida ó la muerte en un solo centro.

Y sin embargo, al sentir de muchos, la centralización que tiene entre sus males el que acabamos de indicar, posée indudablemente la ventaja ante las guerras y conflictos internacionales—de presentar un cuerpo compacto, fuertemente unido, una dirección única, la perfecta unidad nacional.

He ya confesado que la plena centralización puede en estos casos presentar una ventaja producida por el estado anormal en las situaciones comprometidas de los pueblos, en las cuales no hay sistemas de administración y sí solo las fuerzas vivas de la nación empleadas en conservar su independencia y salvar su soberanía.

La descentralización no puede racionalmente impedir estos movimientos en las crísis nacionales, como los derechos y garantías individuales no pueden entorpecer en convulsiones

interiores ó peligros interiores—la acción pronta y enérgica del poder administrativo.

En esos casos extraordinarios todo se suspende, pero queda en los pueblos de la nación el aprendizaje para seguir viviendo, con completa capacidad, sin el impulso del centro de los centros.

Es cierto que los movimientos rápidos, la unidad nacional, son rasgos prominentes del sistema centralista, pero sus partidarios se olvidan que si una nación puede presentar un ejército en todo tiempo — bien organizado, y que si una batalla puede decidir la suerte de su pais, — las instituciones de los pueblos pueden ahogar el éxito de las armas, oscurecer el brillo de la victoria.

Producido el conflicto — siendo inhábiles los pueblos para gobernarse á sí mismos dado el tutelaje del centralismo, asestado el golpe en la capital, vencido es todo el país; miéntras que en el descentralismo — vencido el centro — los pequeños centros, organismos reducidos dentro de la nación, siguen funcionando en la contienda — dificultando el triunfo del conquistador.

La España, á pesar de ser una monarquía absoluta en 1809 y presentar en manos de un favorito fatal la suma de poderes, sin embargo ahogó el génio guerrero de Napoleón, apagó para siempre el brillo de aquella estrella europea, con sus instituciones genuinamente nacionales, convirtiendo á cada villorrio en una nación pequeña que armaba ejércitos y legislaba en nombre del pueblo.

Los Cabildos — institución propia de la misma enjundia de Castilla, ingénita en el carácter español, salvó la Madre Pátria "que cuando se vió privada de su rey en 1809 se organizó en juntas por millares y se dió tantos gobiernos como aldeas y villorrios contaba." (1)

(1) Conflictos y armonías de las razas — por Sarmiento.

Aplicando el caso á nosotros, puedo muy bien demostrar que los departamentos incapaces de vivir sin la vida de Montevideo — no pueden en ningún caso seguir funcionando — caída la capital. Muerto el centro el país está en agonía; no tiene condiciones de levantar ejércitos, legislar; pues no estando para ello preparado, viene la anarquía, y sin dirección en el laberinto de unificar poderes é ideas — caemos en la derrota y en el sometimiento.

Estos temores lejanos de problemáticos conflictos nacionales que á medida que la civilización aumenta — disminuyen, no pueden ciertamente producir en el ánimo un convencimiento profundo de la tésis que se plantea, máxime cuando el patriotismo palpita y convierte á cada hombre en un héroe; pero contrayendo el argumento á la vida interna é institucional, se hace más tangible resaltando los males del centralismo.

Es ya un hecho que casi sin discusión se admite por nuestros políticos — de la poca ó ninguna fé de las revoluciones en campaña, y los ejemplos tristes en la historia de movimientos revolucionarios confirman esa verdad — esa opinión — que circula con bases de irrefutable y amarga realidad.

Montevideo es la vida — allí debe producirse el conflicto y allí en el cerebro de la República es que nacen ó mueren los déspotas ó los malos gobiernos. La campaña protesta en silencio y sin vida propia, — desarrollándose en la miseria de la vida constitucional y administrativa — no puede seguramente oponer un freno á los desmanes de un poder central que todo lo acapara y que dispone de fuerza y dinero.

Los altos ideales de los pueblos conculcados por mandatarios infieles, no pueden tener un apoyo de triunfo posible en los pueblos de la República, y las revoluciones más po-

pulares — con el concurso decidido de todo un país — han caído bajo el peso de la fuerza bruta, de un sistema de gobierno que de todo dispone y que á todo quita la vida y el progreso.

Los motines — los cuarteles — la fuerza de línea — constituyen el eje en el cual giran gobierno, instituciones y libertad, y del cual depende la felicidad nacional. No quiero evocar páginas amargas del pasado, no quiero la vida del recuerdo para perpetuar ódios, sinó que con los hechos históricos quiero formar la enseñanza del porvenir, quiero dar las prácticas y los usos que nos lleven al verdadero camino del control popular — de la existencia avasalladora de la fuerza del pueblo para detener el avance de un poder absoluto.

Los motines dejan en las calles de Montevideo el silencio que sigue á las grandes tormentas: la tropa de línea ó un golpe subversivo derroca un gobierno constituído, y la campaña sin vida, sin elementos, sin la práctica de gobierno propio, se somete sin resistencia en la quietud pasiva del débil.

El centralismo nos conduce lógicamente á los gobiernos fuertes que impunemente desafían la opinión del pueblo, y que insensiblemente nos llevan á vergonzosos tutelajes.

El centralismo, nuestros usos, envuelven el peligro de los golpes de Estado y del sometimiento de la República, poseyendo un solo punto, una sola llave:—Montevideo.

Un escritor ha dicho y con razón, refiriéndose á estos peligros reales que envuelve tal sistema—"que la centralización es radicalmente incompatible con las instituciones libres un poco sérias, pues ella afecta sus fuentes, turbando su juego regular y tranquilo y pervirtiendo inevitablemente el carácter. No basta con tener buenas instituciones de palabras vanas, es necesario sobre todo y ante todo de hombres bastante

inteligentes para comprenderlas, bastante experimentados para practicarlas útilmente, ofreciendo bastantes garantías para no abusar."

VI

El poder administrador — en su funcionamiento regular y armónico — necesita de la división del trabajo como único medio, como el desiderátum de su progreso y como la meta de su aspiración. La ley natural y económica tiene forzosamente que cumplirse en la administración, y ese cumplimiento en su faz precisa tiene que detallar y expandir las funciones especiales á manos experimentadas para su desempeño completo. Los órganos locales tienen funciones especiales que desempeñar y claro es que el sistema centralista no puede dar esta división lógica en la administración, el cumplimiento á una ley que busca en el manejo de intereres conocidos en el teatro que se producen, la garantía de una buena marcha, y de una especialización que augura el reinado del control y del esplendor.

El sistema centralista desconoce abiertamente las leyes más expresas de una administración medianamente organizada, arrancando de la vida local — de los pequeños centros — el cuidado de sus intereses — la vigilancia — el control y la inspección del manejo interno de su vida, para entregársela á un poder central — representante de los intereses nacionales, que nada conoce de las necesidades locales ó comunales, que alejado del escenario donde aquéllas se sienten, las aprecia imperfectamente, desoye la queja justa de pueblos olvidados en el rodaje administrativo, ó llegan á sus oidos los clamores confusos y contradictorios — si saber cuál medida vá á aplicar.

Nadie mejor que la localidad conoce sus necesidades, nadie mejor que ella puede procurarse las mejoras que remedien su situación y preparen el progreso y la propia comodidad.

Los pueblos de una nación necesitan en su reducido espacio — cuidar de sus propias comodidades, velando incesantemente por su conservación, y consagración real y práctica de los beneficios incalculables de la sociedad civil y política. Las escuelas, los caminos, la higiene, el progreso en su lata acepción, cosas son que de cerca hieren las agrupaciones sociales y allí donde tienen su concreta aplicación — en la multiplicidad de efectos — es que debe atenderse para que el éxito corone la obra.

El poder central, bajo el peso inmenso de los asuntos generales, no puede absolutamente resolver puntos de aplicación especial á localidades que no conocen, á las cuales no le liga un interés primordial y premioso, como no puede atender inmediatamente ni con éxito á reformas individualizadas que reclaman el conocimiento práctico del teatro en que se ván á desarrollar.

Y la enseñanza diaria, la amarga realidad se palpa á cada paso: los departamentos nada hacen por sí mismos, viven reclamando una limosna del poder central para atender á sus necesidades más urgentes, las cuales son apreciadas por un poder que no los conoce ni los comprende.

Las rentas sàlen de los departamentos — se atiende á los compromisos nacionales, y sin embargo quitando á las unidades nacionales su vida y grandeza — prodúcese el decaimiento ó estancamiento del conjunto de la República.

El centralismo—nulificando el gobierno local—impide la manifestación de la actividad ciudadana, porque absorbiéndolo todo y disponiendo de empleos y honores—los discierne como arma política, sembrando la indiferencia y qui-

tando de la acción gubernamental á ciudadanos bien preparados y de prendas morales que garantizan un buen desempeño.

Además ese trámite, ese rodaje, ese pesado procedimiento administrativo—impide la poca iniciativa de las Juntas Económicas, reducidas al triste papel de una dependencia casi absoluta del Ministerio.

La reparación de una iglesia—el mobiliario de una oficina municipal—la apertura de un camino—la protección á la agricultura—el delineamiento de una calle, etc.,—cualquier manifestación local—cualquier acto que importe vida social se eleva al órgano central después de formalidades oficinescas; y allí ó duerme el sueño eterno ó tiene un no ha lugar ó se concede la petición, cuando los males que se trataban de evitar han tomado incremento perjudicando intereses preciosos de la comunidad.

No importa tampoco que se señalen atribuciones á las Juntas, que las leyes detallen y amplifiquen el gobierno departamental, cuando no se les dan rentas propias y suficientes, cuando se les manda respirar y se les quita el aire.

Ese mal grave y permanente entre nosotros, ha hecho que las mejores intenciones de las localidades mueran en la indiferencia del órgano central, ó que las trabas innumerables que el trámite largo y pesado de los asuntos administrativos produzcan esa especie de inercia y abandono que de inmediato sigue, al poco convencimiento de llegar al fin de la jornada, ó ventajas que tardarán en realizarse.

La autoridad central no puede repartir su atención igual, su justo criterio de protección y buen gobierno local, por mejores que sean sus intenciones y propósitos;—además que cargando al gobierno de una multitud de atribuciones secundarias y supérfluas se le distráe del cuidado de los in-

tereses de un órden superior. Y colocado entre esos dos extremos—ó desatiende uno aniquilando el esplendor nacional, ó se inclina á otro resintiendo y conculcando su alta misión de la conservación de fines fundamentales de trascendencia política y soberana.

La descentralización desconoce en tal concepto la mejor superioridad de la acción de los particulares que comprenden y cuidan mejor sus intereses, lo que no puede hacer la autoridad central, por falta absoluta de conocimiento, dedicación y de interés inmediato y directo.

Esta participación del gobierno en toda la Nación, entre todas las unidades del país, en el trabajo incesante del progreso y del bienestar, — es la práctica que verdaderamente encarna la solidaridad en las generaciones y conjuntamente con el estímulo y la libertad—la responsabilidad de sus actos.

No deseo extenderme sobre este tópico con conclusiones propias, pues mi autoridad no tiene más fuerza que la verdad y el ejemplo diario de mi Pátria; y para robustecerla, me permitiré transcribir las ideas vertidas por el compatriota don Pedro Bauzá—en su obra sobre los Gobiernos interiores.

" Soy—dice—decidido partidario del gobierno expansivo que detalla el ejercicio de la autoridad oficial entre muchos ciudadanos, pues que abrigo la convicción que de ese hecho fluye la consagración de todos los derechos, haciendo á la vez posible el cumplimiento de todos los deberes. La satisfacción de estos dos extremos de las aspiraciones públicas es el ideal siempre perseguido por los pueblos ansiosos por alcanzar la plenitud de libertades; y aún cuando en absoluto no lo consigan, merced á que las pasiones egoístas rehuyen su cumplimiento, posible es, no obstante, allegar conclusiones que en la vida diaria compensen en mucho

aquellos propósitos, hasta obtener de la mayor y más prudente distribución de la autoridad el mejor y más inmediato cuidado de los intereses de los gobernados. A un tal fin conspira la Institución Municipal ofreciéndose como la demostración más adelantada de la ciencia de gobernar, desde que su ministerio, vasto como su fuerza de acción, consagra la distribución de cargas y provechos dentro de la justicia; enaltece la entidad del hombre, que de administrado accede á la posesión de su inmunidad; y sírvese luego de todas las fuerzas que alecciona para empeñarlas á igual vez que en bien de cada componente, n bien del común asociado.

. . . .
. . . .

" Los municipios que son la consecuencia del gobierno repartido, deberemos considerarlos, examinados por el lado de la riqueza, como á los más apropiados cooperadores de su desarrollo. Ellos, sin embargo, necesitan de indispensables facilidades que protejan el intento, y así mismo la asistencia de ejecutores empeñosos, aptos en lo posible para producir armonía con la exigencia que los ponga en acción. Entónces se comprenderá que no pueden coincidir la constitución y preponderancia de los municipios con el aislamiento y uniformidad monótona del trabajo, que por lo mismo excusa la actividad de los hombres para traducir y extender sus provechos.

. . . .
. . . .

" De esta actitud meditada arranca la constitución de los municipios y el concurso de ideas y la armonía de acciones que de inmediato se produce, porque todas las tendencias conspiran á un fin práctico y saludable, buscan para cada centro un propósito de autonomía dentro del uniforme del país.

. . . .
. . . .

" Entónces se despertarán en el ánimo ambiciones justas y de la asociación parcial accederá á la vida común del pueblo, porque contemplando horizontes más dilatados que los que su mirada abarcára desde el centro en que se formó idóneo, un nuevo órden de ideas les afirmará en la convicción hermosa de que son ciudadanos de un país. Así poseído no titubeará en preguntarse por qué sus afanes, de donde emana el tributo de dinero que obla al Estado de que es un miembro, no han de ser en alguna manera compensados coparticipando en los asuntos que al común interesan.

. . . .
. . . .

"Luego comprenderemos que la constitución de los municipios requiere como prévia esta preparación que grado por grado lleva al hombre hasta demostrarlo genuino intérprete de su progreso en su multiplicidad de tendencias, vinculándolo á la acción común para que su concurso active con eficacia la vida nacional por cualquier faz que se considere. Pero he hablado de la autonomía de los municipios y debo algunas explicaciones sobre el punto para que no se me atribuya un estrecho espíritu de localismo. El localismo mal considerado ó elevado á la exageración siempre inconveniente, puede atraer resultados ingratos, rompiendo el vínculo de unión y armonía que la institución municipal consolida. Excuso caer en el error de sostener una tan peligrosísima tendencia reñida con todo pensamiento justo; mas me decido sí, y de manera resuelta, por ese localismo que no atenta contra la cohesión de los elementos de un país, y que su justificación de existencia está en el hecho del robustecimiento de las fuerzas parciales para que la masa común obtenga preponderancia en todas las manifestaciones de vida ostensible sin resentir aquellas fuerzas.

"Persiguiendo un tal fin, á propósito de lo inadecuado que es restringír la vida nacional, cuyo ejercicio alcanza en derecho á todos, recuerdo las conocidas palabras de Benjamín Constant que seguidamente cópio: "Sucede, ha dicho, que en los estados donde el sistema municipal no impera distribuyendo por su expediente la vida parcial en armonía, se ha constituído un centro aglomerándose en la capital la suma de intereses. Esto única y exclusivamente produce como resultado, el aguzamiento de las ambiciones de muchos, miéntras que el resto del país permanece en la inacción. "

"Una verdad así, sencilla en la forma expositiva como profunda en el concepto, creo no puede ménos que impresionar á quienes inspirándonos en el sentimiento de la justicia que iguala, condenamos el absurdo de ese propósito de excluir á los más para ofrecer gran suma de beneficios á los ménos. Es de sentir entónces, qne ni aún en el criterio mediocre puede encontrar acceso la idea de que una compacta masa de pueblo y de intereses pague tributo así incondicional á las ambiciones de los ménos, desde que ofreciéndose el derecho idéntico para todos, en su acción habrá de regir inalterable como protector del conjunto de un país dentro de los límites de sus fronteras. En las democracias, donde la vida nacional se procura las mayores expansiones, aquella verdad indestructible no debe ni puede obtener asiento de dominio. Lo contrario sería una aberración imperdonable, tal lo entiendo, ó una mistificación grosera, y víctimas de ésta los ciudadanos condenados á la inacción".

Estas ideas que acabo de transcribir, coinciden con los propósitos que deseo demostrar en esta parte de la tésis y los cuales conceptúo son de una evidencia tal, que sólo pasiones de *gobierno*—ó de épocas especiales de la Repú-

blica han podido olvidar—ó impedir su funcionamiento durante toda nuestra vida independiente.

La distinción neta entre intereses locales y generales existe en el campo de la teoría y de lo práctico, y claro está que los primeros sólo pueden ser atendidos de una manera regular y satisfactoria, por las localidades, que los conocen en su verdadera exigencia y que los administran mejor— eligiendo funcionarios ó delegados que de antemano garantizan una buena gestión; y se interesan por el progreso local, buscando su propio interés y el estímulo que la consideración social les proporciona. Para concluir con este argumento, sólo me resta añadir que el poder central no puede bajo ningún aspecto conocer todas las exigencias de carácter local dado los grandes compromisos de interés general que tiene, máxime cuando cada localidad tiene necesidades propias que divergen según las regiones, las condiciones de los pueblos, y el *criterio central* administrando el gobierno local de un modo absoluto—necesitaría todo su tiempo para estudiar la especialidad de cada pueblo para dictar medidas, so pena de que si éstas no fueran especiales y diversas—serían como son injustas y lo que en una localidad es progreso en otra es perjuicio.

Las leyes deben indudablemente ser uniformes é igualitarias para toda una nación en el sentido que todos los ciudadanos deben acatarlas y sometidos todos á una misma legislación, pero la uniformidad y obediencia no quita tampoco los distingos y excepciones que la misma justicia reclama. Así, por ejemplo—la ley de contribución inmobiliaria es general y toda la República presta á ella su acatamiento, sin perjuicio de que la cantidad que obla el habitante de Rocha por hectárea no sea igual á la que paga el vecino de Canelones.

Si esto sucede en las manifestaciones de carácter nacio-

nal, con mucha más razón y justicia sucede y se produce en las manifestaciones locales—que tienen su individualidad propia—su carácter especial—necesidades que nacen y mueren dentro del círculo de la comunidad.

Estas ideas eran ya vertidas como una verdad irrefutable en los tiempos del coloniaje—por el ilustrado Zolorzano en su interesante obra de la Política Indiana, cuando refiriéndose á las Provincias Americanas y á sus particulares necesidades que reclamaban leyes diversas, dice: "Porque cada provincia necesita de leyes y costumbres particulares, que se ajusten á ella como á cada paso nos lo enseña el Derecho. Y como el pulpo muda de colores según el lugar donde se pega, así el legislador que es atentó y prudente debe variar sus mandatos según las regiones á cuyo gobierno los encamina y esta es su mejor ley, como aún nos lo amonesta un adagio, donde su comentador entre otras autoridades trae la que dice: Que según el lugar conviene que en unas partes hagamos esto y en otras aquello. (Zolorzano, Libro II. Cap. VI. pág. 79—párfº. 23 de la obra citada).

VII.

La libertad en la acción vá acompañada inmediatamente de responsabilidad, y ésta también directamente sigue á cada atribución ó potestad que tenga ó posea un poder cualquiera. Nadie es culpable sin libertad, y todo el que es libre es responsable. Estos principios que en la vida política institucional como en la social y moral forman la verdadera guía del premio y castigo y dán la bandería para encaminar las grandes reivindicaciones en busca del

autor responsable—los desconoce el sistema centralista que ahogando la libertad de los pueblos para su manejo interior y local, quita la responsabilidad de sus actos—aumentando por lo tanto la responsabilidad—la peligrosa solidaridad de todas las acciones de una Nación—en un solo poder—el poder oentral, único autor libre y responsable, ùnica voluntad que quiere, manda y gobierna.

Dos males fluyen pues de las premisas que acabo de exponer, y las dos necesitan un estudio aparte, admitiendo una división lógica.

La primera faz que presenta en este tópico el sistema centralista es la nulificación de la acción libre de la localidad, para su propio gobierno, y por consecuencia tràe la falta de responsabilidad en los órganos locales por su mala gestión.

El Departamento provisto suficientemente de autoridades por la Constitución para su gobierno interior, no se gobierna en realidad—siendo todas sus manifestaciones ordenadas ó ejecutadas con la intervención del poder central, y sus administradores son simples delegados ó fieles ejecutores de su soberana voluntad.

El mando, la decisión y la órden parten del centro, y las autoridades locales no pueden bajo ningún concepto ser responsables ante la comunidad—ante los justos clamores del pueblo—del indiferentismo en los intereses comunales—de la mala administración—cuando ellas nada deciden, nada hacen por sí.

Los que encaminan su propapaganda tenáz en contra de las Juntas E. Administrativas--por su quietud—por su poca iniciativa y acaso por poco celo en la guarda de los intereses departamentales, se olvidan que esas instituciones locales no son á menudo el reflejo de la voluntad popular, que aunque así fuesen tampoco tienen más atribuciones que

las de una pequeñísima y nímia latitud de acción, que apenas si libremente pueden, componer una calle urbana con la escasa renta de rodados.

Los hijos de los departamentos no pueden pedir á sus corporaciones locales una justa cuenta de la estagnación social, del marasmo que todo lo aniquila y detiene, por cuanto todo gira—todo parte del gobierno central, del tutor administrativo, político y electoral.

Es indudable que con buena voluntad y poco á poco pueden las Juntas allegar reformas que satisfagan las exigencias de los pueblos, levantando el espíritu de postración de sus conciudadanos y estimulando la iniciativa propia como medio seguro de alcanzar por las costumbres el reinado de la autonomía, antes que de derecho sea creada por la ley. San José puede enorgullecerse de este movimiento inicial—de bastarse á sí mismo—de levantar las fuerzas vivas del Departamento con una administración Municipal que celosa de prerrogativas—llena en lo que puede las necesidades locales con recursos departamentales, rompiendo lentamente los lazos de tutelajes deprimentes. Rocha, Paysandú, Salto y Soriano—al espíritu local altamente desarrollado—es que deben su condición privilegiada ante los demás pueblos de la República.

Pero al lado de esas Juntas que luchan por alcanzar su libertad—están los demás pueblos de la República en inercia, culpando como es lógico su abandono á la centralización, reprochando de la estagnación al poder central y descargándose las Juntas con el Ministerio.

Para que la responsabilidad ante la opinión popular sea evidente y sin que las Corporaciones tengan el descargo del gobierno nacional, es necesario ceñir en la frente de los Departamentos la auréola de la libertad interior, para responsabilizarlos ante el concierto de la República de su

abandono—de su impericia y del mal uso que hagan de su vida independiente. Mientras tanto—sólo veremos la muerte de la campaña, los caminos abandonados, las poblaciones en vida vegetativa esperando horizontes más ámplios, y las Juntas que algo podían hacer quitando su culpabilidad con el sistema de administración que lleva la responsabilidad nacional desde los pueblos del Cuareim á los del Oceáno—al gobierno central.

Si estos males que acabo de indicar someramente—produce el centralismo con referencia á las autoridades locales, con relación á la autoridad central son mayores, más resaltantes y dejan en el ánimo la convicción profunda que tal sistema de administración es contrario á la paz interna, á la vida tranquila de las leyes y de las instituciones.

El gobierno que mezclado en todos los asuntos más triviales de la nación siente acrecer su responsabilidad—debe temer la impopularidad, con las faltas de sus delegados que obrando en su nombre—lo hacen solidario de sus desaciertos.

Ha dicho Ondilot Barrot y á mi ver con muchísima razón, que "en política es una regla invariable que poder y responsabilidad son cosas correlativas é indivisibles. No se puede crear una atribución sin que ella sea al instante mismo y por la fuerza de las cosas acompañada de una responsabilidad cualquiera legal ó moral. Acrecer pues la medida del poder central, es acrecer en esa medida su responsabilidad".

Esa responsabilidad, enorme carga que se echan encima los gobiernos centralistas, es precisamente el medio más seguro de crear adversarios, dándoles banderías con los desórdenes y faltas del manejo interno de una localidad y hasta de una aldehuela perdida en algún rincón del país y, claro está, si su voz de mando resuena en todas partes, su responsabilidad en todas partes debe producirse.

Los movimientos y revoluciones no pueden ser dirigidos mas que, contra el poder central, único responsable de la vida nacional, único punto del cual se irradia la marcha administrativa de un país.

La solidaridad aumenta las revoluciones como medio seguro de cortar el mal de raíz y mejorar el órden de cosas — la marcha de los pueblos dependientes de una sola voluntad.

Diré al respecto con un autor célebre de Derecho Administrativo, que las agitaciones y convulsiones de estos últimos tiempos, han sido debidas á la extrema centralización que colocó á los gobiernos bajo el peso de una solidaridad que responsabilizó á éstos de todos los actos de la vida nacional.

Nada se hacía en el municipio, en la comuna, en el departamento, — sin órden, sin el nombre del gobierno; en todos los negocios éste estaba mezclado; su influencia era grande; grande, grandísima era su responsabilidad, imputándose todas las faltas á quien todo lo hacía; los extravíos de sus agentes, de las operaciones que había autorizado, aún cediendo á la obsesión, de las contribuciones excesivas, de los déficits de los presupuestos, de los desórdenes financieros, del mal estado de los caminos, de la ruina de los edificios, de la mala policía y hasta del mal arreglo de la escuela ha venido á ser el único objeto de los descontentos.

Un ministro ha pronunciado, no hace mucho tiempo, con este mismo objeto, estas palabras que reclaman de nuestros centralistas una meditación séria, máxime cuando ellas vienen de un estadista de fama universal y que representa una etapa en la marcha administrativa contemporánea.

" Si quisiera atraer sobre la Inglaterra una revolución social, pediría ante todo la centralización. Si la responsabilidad de todo lo malo que sucede en cualquier rincón del reino pudiera imputarse al Gobierno, resultaría un descontento

general, un peso de impopularidad bajo el cual el Gobierno sería aplastado muy pronto. Tengo la convicción más profunda de que la tranquilidad de este país depende del gran número de personas que en todos los puntos del territorio toman parte en la administración de los negocios y que á los magistrados locales, á los jurados, á las oficinas de guardias, de empleados de calles y caminos, de alumbrado y de hacienda, es á quienes debemos continuar pidiendo mejor sistema de administración."

VIII.

Los deseos inmoderados de empleos y honores que en los países americanos constituyen más especialmente una profesión y un vício para establecer un modus vivendi del presupuesto, tienen en el sistema centralista un campo vastísimo en el cual desarrollarse y encontrar su más brillante apogeo.

Ningún sistema de administración más propio que aquél para despertar estos instintos, estas aspiraciones, sin las cuales no puede fluctuar en la opinión, ni asegurar un numeroso partido que sostenga el órden establecido de cosas. El número de empleados tiene forzosamente que ser mayor en un sistema que como éste necesita de agentes subordinados en todas las esferas administrativas.

Y ese crecido número de agentes—con atribuciones casuísticas y gerarquías indefinidas produce el formalísmo mecánico y servil que complica los asuntos de suyo sencillos, traba las decisiones—las más necesarias y las más urgentes. El empleado—que entre un número crecido de aspirantes ha conseguido su plaza por la voluntad de poderosas influencias y de la voluntad del Ministro, toma un



carácter peculiar que lo hace funcionar en el rodaje administrativo sin gran independencia de apreciación, y su criterio obedece en la aplicación de las leyes á las órdenes del poder central.

Esta afirmación no constituye una ofensa, ni mucho ménos un deseo de herir á personalidades que tienen conciencia de sus actos, sinó que ella únicamente demuestra los males que puede entrañar tal sistema de gobierno.

No es tampoco esta afirmación gratuita, sinó que ella reviste un carácter de veracidad, demostrado en la práctica casi diaria de nuestro país. El criterio del agente en la ejecución del mandato de la ley es un criterio dependizado y tan sin libertad—que las consultas llueven al poder central para el cumplimiento de deberes claramente señalados por las leyes ó por disposiciones administrativas.

Falta á menudo la interpretación propia, y elevan en consulta casos que realmente espíritus ménos *centralizados* y de criterio más libre—resolverían sin dilación.

Por sí nada hacen—no interpretan la ley y se someten á la opinión del poder central—muchas veces imperfecta, pues conoce mal el caso concreto; de esa manera ván descargando su responsabilidad en el Gobierno—único responsable de la mala administración y de los desaciertos de sus agentes en toda la República.

Este sistema engendra, como lo acabo de manifestar, la manía de los empleos y de los honores — y al respecto — y càsi con identidad de ideas, dice Jules Simón: “Todo el mundo quiere empleos y autoridad, es un resultado de la centralización, que de gentes encadenadas—garroteadas—se créen libres únicamente porque ellos tienen el poder de encadenar los otros y que tienen otros asuntos que los suyos. Un segundo resultado es que el gobierno sólo puede dar empleos y autoridad. Es esto se dice, una

gran fuerza para él, un gran medio de administración. Y no es nada. A cada empleo que dá, hace á uno feliz y crea veinte descontentos. Es solo rodeado por mendicantes y servido por aduladores. Está obligado á crear empleos sin cesar no para una función sinó para tener un funcionario. Necesita malas elecciones que lo desacreditan. El número inmenso de descontentos y de desgraciados no tienen otra esperanza que de trastornar el órden establecido y de hacer mañana una *barrida* (curée). Todos estos empleos son una ruina permanente para el presupuesto, una traba para los asuntos, un llamado á todas las ambiciones."

Salta á la vista que disponiendo de tantas plazas el poder central y necesitando sostener contra partidos organizados y numerosos descontentos la explotación del Estado —discierne como arma política los empleos y las dignidades—sin consultar el bien de la nación y gravando el presupuesto con cargas inútiles que necesariamente traen los déficits y las dificultades financieras.

Además de la parte financiera—los empleos útiles no son dados en consecuencia al mérito—á la inteligencia,—la capacidad es casi imposible tenerla en cuenta, dado que la plaza á llenar es un medio de acallar exigencias partidistas y de satisfacer los deseos de partidarios y de cumplir compromisos políticos. Las malas elecciones son frecuentes en un sistema tal de gobierno.

La omnipotencia oficial produce en las inteligencias poco desarrolladas—falsos extravíos que pervierten el criterio popular, con exigencias deprimentes y ridículas.

No es extraño encontrar quienes conceptúen que el gobierno está en la obligación de *emple r*; hasta por la prensa—si mal no recuerdo—en un periódico de campaña, leía una crítica al Gobierno que abandonaba la juventud en la inactividad debiendo procurarles un destino.

A esos devaneos nos lleva la costumbre de un sistema que se ha infiltrado en nuestra vida nacional, que toda ésta depende de la iniciativa oficial, y de la potencia gubernamental solucionar el porvenir de la colectividad y de los individuos.

Con razón decia otro periódico de campaña, refiriéndose al punto en cuestión, que — "acaso no falten algunos criterios tan ámplios como para admitir que el Gobierno deba establecer en cada pueblo una *Agencia de Conchavos*, para proporcionar trabajo á los desocupados."

Estas aspiraciones generalizadas como un fin, arrancan á las inteligencias de fines más útiles, falseando la educación política de los pueblos que nada por sí mismo hacen—reclamando siempre la mano del tutor que—conjuntamente con la limosna—ata más fuerte la cadena de la opresión.

Con este modo de ser, de solicítar todo del Estado,—es que las doctrinas socialistas en sus grandes fantasías—han proclamado también la céntralización, dado que sus doradas ilusiones del bienestar universal—fluye inmediatamente del Gobierno tutor de las sociedades, del vigilante y médico de los males que nos flagelan, y como Señor omnipotente á él recurren para que interviniendo en todo—extienda su brazo protector y establezca ab-eterno la igualdad social.

El socialismo vé en una sola mano todos los intereses nacionales y locales—toda la vitalidad de la nación y pide de la autoridad el mejoramiento de la condición humana, y acaso este delirio, este pedido surja más bien como consecuencia de los principios inscriptos en las leyes de un país centralizado, bastando solo desarrollarlos, que de un "país en que cada cual se sienta señor de su destino, dónde los ciudadanos se administran por sí mismos, el socialismo falto de base, no descansa sobre ningún principio reconocido." (Vivien.)

La centralización que acostumbra viciosamente á los pueblos á la acción del Poder Central, produce el indiferentismo en todas las manifestaciones de la vida política.

El ciudadano no sintiéndose dueño de sí mismo — qué vive alejado del gobierno—se cruza de brazos ante los caminos intransitables, no vigila la higiene de las escuelas donde se educan sus hijos—porque al fin todo vendrá de la omnipotencia del gobierno, y además su acción individual se estrellaría en la impotencia.

El ciudadano sólo toma parte en la manifestación política —en el período electoral, creyendo únicamente que con ese disfraz de la democracia en algunos países, ha satisfecho su rol—su única intervención en la cosa pública.

Es necesario señalar otros horizontes más amplios á las generaciones que se levantan, para que no se vicien en la atmósfera que se respira, que tengan como ideal supremo la libertad de los pueblos para realizar la gran reforma nacional y aprendan á conocer el estado de cosas como un algo transitorio—como una ruta mala de la cual es necesario apartarse.

El centralismo que impide los hábitos de la acción colectiva-- destruye el sentimiento de solidaridad entre los hombres, anula una de las principales fuerzas de la sociedad, peparando el camino de los gobiernos absolutos y despóticos—al cesarismo triunfante.

El Dr. López (José Francisco)—ha dicho con acerada frase: "Si los cataclismos políticos desplomados sobre la humanidad aplastaron las individualidades políticas municipales y sus corporaciones libres, fundidas al estilo de la columna de Vendôme de París, como trofeos del despotismo, en una sola masa ó columna, llamada gobierno y coronada con la estátua del Poder, levantada sobre el Pueblo, cualquiera que sea su nombre y su disfraz monárquico,

imperial ó republicano; las Repúblicas modernas no pueden ser las caretas ni las cariatides, llevando á cuestas el cadáver oficial del viejo cesarismo, que ha hecho de la República un cementerio y un monopolio.

"Allí se levanta solitario el ídolo oficial, cerebro, alma y oráculo del pueblo, inmovilizado á sus piés; y dónde sólo funcionan ó pontifican, la gerarquía de los druidas políticos y demás ungidos que forman su Estado Mayor teocrático".

IX

He tratado de indicar los principales vicios que envuelve y produce la extrema ó generalizada centralización en un país cualquiera que adopte tal sistema de administración ó norma perpétua de gobierno.

El tiempo me urge, como así mismo el tratar sobre otros tópicos importantes y que reclaman unas horas de dedicación y estudio, por cuya razón no dí amplitud al análisis del centralismo, dejando únicamente demostrado los peligros reales y po sibles que encarna para el progreso material y moral de los pueblos—como así también para el reinado de las institucionos y el brillo de la democracia.

La descentralización administrativa es el ideal de las naciones y de los que quieren un régimen fecundo de prosperidad y libertad, de verdadera y segura base dónde las unidades del país asienten el trabajo incesante y activo del engrandecimiento de la alta política social—y la fuerza ciudadana en la extensión magnífica de su control—de su condición libre y de la unión nacional con los lazos de la sociabilidad y solidaridad en un solo esfuerzo de lucha civilizadora.

La descentralización en su fin supremo y encarnación ra-

dical—reside en la institución municipal.—El Municipio es descentralización—en el último círculo de la evolución política y socíal, cuando—como en nuestro país—la vida municipal y autónoma—no ha tenido un principio natural, una creación espontánea, sinó que durante su funcionamiento inindependiente solo ha vivido en el régimen del más absorbente y acaso degradante centralismo.

El Municipio libre es pues la institución madre, donde solo puede brotar la libertad y como lo decía el Doctor Nicolás Avellaneda—"que en el municipio principia la existencia del ciudadano, vinculándose á esa comunidad de sentimientos, de ideas é intereses que forman la p„tria; y bajo su sombra dos veces bendita, se funda sobre todo la *autonomía local, fuerza vital de los pueblos libres; porqué es, como lo decía bella y profundamente el historiador Montley, la sangre misma de la libertad.*"

Comprendida la verdadera misión de las Municipalidades, es algo inconcuso que á ese fin debe conspirar la administración en nuestro país, y ser la reforma más apreciada y más febrilmentc deseada por los pueblos de la República.

El centralismo ha sido un período histórico en el País, que reclamaba ese sistema como medio de dar estabilidad á los gobiernos—siempre amenazados por revueltas, que sin elementos, ponían á los poderes en sérios apuros.

La campaña despoblada y sin elementos medianamente preparados, tenía necesariamente que ser tutelada por el poder central—no aspirando á una libertad de acción de la cual no hubiera podido hacer un uso regular y provechoso.

La vida nacional se agrupó en Montevideo como consecuencia lógica de una nación recien formada y que emplea toda su vitalidad en constituir una base estable de organización política.

Pero si en los primeros albores de nuestra vida nacion... no surgió el municipio ni la descentralización—debido á los vaivenes y convulsiones que todo pueblo nuevo su... para encauzar su vida constitucionalizada; es indudable que hemos sido flagelados y burlados en nuestras legítimas ...peranzas por más de una treintena de años—atando m... y más los andadores á pueblos que habían llegado á u... cultura suficiente para entrar en el período seguro del au... tonomismo departamental.

Ha llegado la hora suprema de reclamar esa reforma, como único medio de asegurar el reinado de las liberta... públicas y de la grandeza de la pátria.

El movimiento descentralista se ha ido acentuando p... á poco, porque si en algunas épocas brilló en lumin... aurora—para apagarse después en días sombríos; sin e... bargo—la insinuación del progreso quedó en los pueb... y la estela siguió clareando en las conciencias para de... algo establecido.

Yo opino que dada la situación de la República—... debemos lanzarnos á reformas absolutas y establecer ... su amplitud severa la institución municipal, por cuanto ... ella es el desiderátum al cual vamos, no estamos prepa... dos para su funcionamiento—ni ménos contamos con hombres suficientemente educados para alcanzar frutos sa... factorios.

Es preciso ser parcos y no entusiastas radicales en cu... tiones de principios que arrojados al surco—no germi... por falta de preparación, produciendo el desaliento y d... creditando ideales é instituciones altamente provechosa... imprescindibles en el seno libre de un país.

Por eso encuentro razonable y lógico ir educando teatro donde vá á desarrollarse la institución municipal—con el movimiento ascendente de servicios descentraliza...

—como medio de hacer un aprendizaje sólido que lleve insensiblemente á los pueblos al reinado del autonomismo.

Plantear hoy—así de improviso—la amplitud municipal en los Departamentos, acostumbrados á la tutela con usos de dependencia,—es sencillamente producir un vuelco rápido en loo hábitos del país, recorriendo una trayectoria vastísima, sin asegurar los puntos que ha de hacer sólida y fecunda una reforma.

Ha dicho Lamartine que -"la calma es el sello de las resoluciones duraderas"—verdad elocuente para el hombre y enseñanza edificante para las naciones, las que en sus reformas institucionales deben ir lentamente para no producir las grandes catástrofes.

La municipalidad, aunque conceptúo reside por mandato de la Constitución — en las Juntas Económico-Administrativas, como lo demostraré más adelante, sin embargo – creo no debe hoy por hoy tener un desarrollo vasto en nuestro país, sinó que será conveniente empezar por dar á los Departamentos latitudes ámplias en ciertos servicios administrativos de carácter local, y sin más tutelajes que la rendición de cuentas anual al poder administrador,—como algo provisorio, á reemplazarse por otros recursos.

Así—con lentitud, con mesura, llegaremos sin tropiezos á la Municipalidad, cási sin sentirlo y con la plena seguridad de haber realizado una reforma trascendental, con bases inconmovibles y sin grandes trastornos.

La historia de los municipios es esta misma ruta que someramente he expuesto; los concejos locales por concesiones, por usurpaciones, por constumbre, se forman, crecen, se desarrollan,—desafían al poder central y el legislador entónces no hace más que declarar de derecho algo que de hecho ya existía como una constumbre de los pueblos, ley natural salvadora de pequeños intereses, cuya suma realiza la apoteósis de las grandes naciones.

La Junta de Montevideo—poco á poco—tomando hoy una atribución, delegándosele mañana otra, ha llegado insensiblemente al grado de Municipalidad y esplendor que goza actualmente. ¡Triste contraste de honroso privilegio con el resto de los pueblos de la República!

El Código Rural que hace honor á nuestra legislación pátria, puedo decirlo sin temor alguno, dió el carácter de Municipalidad á las Juntas, á cuyas corporaciones se les negaba tal rol—extendiendo sus facultades en este movimiento evolutivo de que hablo—al mismo tiempo que reconocia personalidad à las Comisiones Auxiliares.

Desde entónces poco hemos adelantado—pero no retrocedido—á pesar de nublados de centralización asfixiante; los decretos de delegación se han sucedido y hoy podemos contar con el de 21 de Marzo de 1892.

Esto es un principio, pero un comienzo inseguro é incierto—por cuanto las facultades delegadas y amplitudes conseguidas, no son más que un acto voluntario del Poder Ejecutivo, y dada la inestabilidad de los gobiernos y del torbellino de nuestra política—puede muy bien por un decreto suprimir las atribuciones locales—reaccionando á la decadencia.

Una ley ó varias leyes estableciendo facultades á las Juntas, descentralizando los servicios locales, que se caractericen por más apropiados á tal reforma—es el medio más seguro para dar la escuela del aprendizaje y de los provechosos ensayos con la permanencia necesaria, á cubierto de las veleidades del P. E. y de los cambios de gobierno.

No me entusiasma tampoco ese afán de copiar instituciones y trasportarlas á los pueblos, porqüe en ciertos países realizen progresos sorprendentes. Los pueblos tienen su carácter peculiar, sus necesidades propias y usos dife-

rentes, y las instituciones deben amoldarse á la condición especial de cada país para que sean beneficiosas.

La administración local de Inglaterra será muy buena para un inglés y para pueblos de raza sajona, pero para nosotros sin grandes modificaciones no es buena, no está en nuestra idiosincracia; máxime cuando opino que el municipio es hijo de las costumbres naturales de los pueblos y cada región tiene inclinaciones determinadas que traducen hábitos diversos.

La diversidad de las razas latina y sajona hacen pues diferenciar los principios aplicables á cada una, y esta afirmación que considero verdadera—ha sido negada por el Sr. Lastarria, distinguido publicista chileno, cuando dice: "Hoy no hay en los pueblos nada de latino, sinó la tradición política, ésta es la que los doctrinarios del despotismo han querido perpetuar, difundiendo la mentira de que hay una raza que por ser latina, está condenada por su sangre á no salir de aquella tradición y á no asimilarse las instituciones políticas y comunales de los pueblos de raza sajona. Los que comprenden que la regenbración política; de las naciones modernas no puede operarse sobre aquella tradición, tienen que comenzar por abjurar la raza y tradición, reconociendo que hoy no puede haber un pueblo que por su sangre tenga qne soportar el antiguo régimen y renunciar á la vida libre, *cuya base está en la vida comunal*".

No pretendo hacer una larga demostración para poner de relieve que la absoluta del Sr. Lastarria—no destruye el hecho de usos é inclinaciones de los pueblos, según sean hijos de una raza ú otra. Es cierto indudablemente que hoy no existe la ~~fuerza~~ pureza primitiva de las razas—que el comospolitismo acerca y mezcla los pueblos, pero de eso no se desprende que no predominen en ciertas regiones los caracteres diversos de las razas latina y sajona.

Esta premisa no tiene por consecuencia eternizar en ciertos pueblos tradiciones políticas del despotismo, sinó buscar la institución comunal en el molde propio de las peculiaridades de las naciones, tomando los principios generales del mundo científico, que no son tampoco exclusiva propiedad de una raza cualquiera.

En los momentos de la emancipación Americana teníamos en práctica instituciones concejiles, tan adelantadas en aquella época como las libertades comunales de los ingleses. Y los Cabildos no eran seguramente creación sajona, sinó la personificación española en el *selfgovernement.*

El municipio rural americano y el inglés difieren notablemente, teniendo caracteres tan especiales que necesita una legislación propia y genuinamente americana.

Busco la descentralización racional y limitada en el conocimiento pleno del país, sin engolfarnos en la aclimatación de principios de otros pueblos—que muy buenos serán para norma en las modificaciones de nuestras prácticas, pero nunca como la madre de los usos nacionales.

La descentralización progresiva, tal cual es dable y razonable pedirla, será el camino más seguro que nos lleve al régimen municipal, base de la democracia y de la nacionalidad.

En la autoridad del escritor nacional D. Pedro E. Bauzá—encuentro una corroboración á mis anteriores conclusiones, diciendo: "Mucho se ha hablado y escrito entre nosotros á propósito de la Institución municipal; y existe en todas las cabezas un pensamiento puede decirse uniforme en su obsequio, y que sin duda es digno de apreciarse. Pero yo mismo, su decidido partidario, desde que comprendo y afirmo que el centralismo ahoga y nulifica nuestra acción de progreso, no me atrevo á aseverar que nuestra preparación para admitir los municipios, sea desde ahora un hecho. La multiplicidad

de efectos que produce en su ejercício el sistema municipal, obedece á otras tantas causas, y así se hace necesario averiguar si estas causas positivamente existen para dispensar vigor y armonía al propio sistema en sus funciones. Como remedio de concierto económico, por ejemplo, ¿contamos ya con fuerzas que lo auxilien? Los hábitos de trabajo, su difusión y preponderancia por el régimen; las comunicaciones terrestres protegidas por una viabilidad extendida á todas direcciones y accesible siempre, ¿son entre nosotros hechos ya consumados?

"No es difícil contestar derechamente á aquella pregunta, que de hacerlo de modo afirmativo, significaría dejar probado un principio de preparación para admitir sin violencias el sistema municipal."

ADMINISTRACION LOCAL EN VARIOS PAISES

FRANCIA

Como ilustración á este trabajo y medio de comparación con el gobierno local de la República, me permito dar una brevísima reseña de las administraciones locales en algunos países europeos y americanos, deteniéndome con más particularidad en el estudio del régimen departamental y provincial en Francia y en España, por considerarlo más semejante al nuestro y por afinidades de usos y acaso de caracteres.

La Francia cuando se produjo el movimiento revolucionario de 1789—presentaba el aspecto más variado que imaginarse puede—en el sistema administrativo de las provincias.

Ese período que se puede caracterizar por el antiguo—comprendía las municipalidades libres al estilo de los Romanos—conseguidos sus fueros y privilegios ya por decretos reales, ya por fuerza ó compra; al mismo tiempo que provincias enteras tenían privilegios, otras eran exclusivamente dependientes de la Corona (Países de elección), en los cuales la vida autónoma local sólo existía en el recuerdo histórico de épocas mejores.

La administración provincial á pesar de los fueros y privilegios era—sin embargo—abrumadora para los vecinos

como para el régimen financiero del Estado, y así decia el marquéz d'Argenson refiriendo una conversación de Law en el momento que abandonaba la Francia después de haberla arruinado con su sistema: "Jamás—dijo Law—hubiera creído ver lo que he visto cuando era controlador general. Sabed que este Reino de Francia es gobernado por treinta intendentes. Vosotros no teneis ni parlamento, ni estado, ni gobernadores, son treinta amos de requerimiento mandados á las provincias y de quienes depende la dicha ó la desgracia de éstas, su abundancia ó su esterilidad."

Al final de la antigua monarquía Turgot estableció las asambleas provinciales, pero recien éstas empezaban á funcionar, cuando sobrevino la revolución.

La administración municipal existía en las comunidades, ciudades, burgos y villas. Estas comunidades han formado en la época moderna la comuna francesa y el origen más generalizado es el Romano y la emancipación comunal de la Edad Media.

Las cartas de comuna son arrancadas en los burgos á los Señores por la fuerza y eran administradas por concejos electivos y presididas por el *maire.*

Había también las villas de burguesía en el centro de la nación y administradas por oficiales del rey conocidos con el nombre de *prevostes*; —eran únicamente independientes en los derechos civiles.

Los habitantes de la campaña, muy aislados para tomar parte activa en el movimiento comunal, formaron generalmente comunidades lugareñas conocidas por *parroquias.*

La necesidad de una reforma completa de esta anarquía administrativa se inponía, y con razón en una exposición al rey decía Calonne: "Un reino compuesto de países de elección, de países de estado, de administraciones provinciales, de administraciones mixtas; un reino en el cual las provin-

cias son extranjeras las unas de las otras, donde barreras multiplicadas en el interior separan y dividen los súbditos de un mismo soberano, donde ciertas comarcas son libres totalmente de las cargas, cuando las otras soportan todo el peso, donde la clase la más rica es la ménos contribuyente, donde los privilegios rompen todo equilibrio, donde no es posible tener ni regla constante ni mira común, es necesariamente un reino muy imperfecto, muy lleno de abusos y tal que es imposible de gobernarlo bien." Estos abusos los hízo desaparecer aquella Asamblea Contituyente tan viríl y patriota como sensata é ilustrada—en ménos de dos años de destrucción y reconstrucción de su querida Francia. La obra levada á cabo por la Asamblea, ha dicho Simonet, "es una de las más considerables que suelen salir de las manos del legislador."

Las antiguas divisiones del territorio no podían subsistír, pues á más de la desigualdad en el territorio — cada *nombre* por sí solo daba lugar á una rivalidad ó un privilegio. La Francia quedó dividida en ochenta y tres departamentos, cada *departamento* se dividía en *distritos* y éstos á su vez en *cantones*. En cuanto á la división en *comunas* — la ley de 1790 no las mencionaba, pues el decreto del 14 de Setiembre de 1789 había consagrado el mantenimiento de las antiguas municipalidades.

En la capital del Departamento funcionaba una asamblea administrativa superior, bajo el nombre de *administración de Departamento*. En la capital del distrito — una asamblea administrativa inferior (administración de distrito) y por último — en cada ciudad, villa ó burgo — existía una municipalidad, y en las parroquias — comunidades de campaña. El cantón no era más que un resorte judicial.

La administración de departamento era compuesta de treinta y dos miembros, electa por elección, á segundo grado y

se dividía en dos secciones, el *concejo departamental* y el *directorio*; este último siempre estaba en actividad. Una organización análoga se daba al distrito, y en cuanto á las municipalidades se administraban — 1.º, por un *cuerpo municipal*, en el cual el jefe se llamaba *Maire*; tenía carácter este cuerpo de concejo, la ejecución correspondia al maire, — y 2.º, de *notables*, en número doble del cuerpo municipal para formar con éste el *concejo* general de la comuna para deliberar asuntos de importancia.

La Asamblea separó netamente las funciones de deliberación y ejecución—pero bajo el punto de vista de centralización ella descentralizó el nombramiento de los administradores locales — al mismo tiempo que centralizaba, estableciendo entre los diversos administradores un lazo estrecho de subordinación.

La organización dada á la Francia por la Asamblea Constituyente—aún cuando tuviera como adolece de defectos, era—sin embargo—la libertad local casi absoluta, si se tiene en cuenta que aquellos departamentos salían de su servidumbre á las áuras de su libre acción.

Esa legislación—base de la actual—sufrió vaivenes y tropiezos como los sufría el estado político de aquella gran nación, que desde los desbordes de un pueblo soberano y libre—llegó á la sumisión pasiva de la adoración del emperador—génio guerrero que con proezas heróicas deslumbró á un pueblo privilegiado. No me es posible seguir la historia de la administración departamental—pues la extensión de este trabajo tomaría proporciones desmedidas y sin gran utilidad; así que sentados los fundamentos de la reforma local en Francia, paso á exponer la organización administrativa actual.

El Departamento Francés en su administración se compone de cuatro elementos: *el prefecto, el secretario general, el*

consejo de prefectura, el concejo general y su comisión departamental.

El Prefecto es nombrado por el P. Ejecutivo siendo delegado de este poder—gozando además de las funciones de jefe de la administración local. Las funciones son algo parecidas á las de nuestros Jefes Políticos.

Las atribuciones de los *prefectos,* son unas relativas al interés general y otras al interés departamental.

Las primeras son referentes á la ejecución de las leyes, decretos reglamentarios, decisiones ministeriales, en el lugar de su autoridad, siendo el intermediario entre el poder central y el local. Además ejerce actos por autoridad propia—los cuales solo pueden ser anulados cuando violan una ley ó disposición administrativa, ó por el Consejo de Estado á solicitud de los particulares lesionados.

Las atribuciones de carácter local que posee este funcionario los detalla la ley de 1871 en varias secciones; 1.º *La instrucción de asuntos* que interesan al departamento pertenece al prefecto. Así éste prepara todos los elementos de los negocios sometidos al consejo general para facilitar el mejor conocimiento. 2.º *La ejecución de las deliberaciones del Concejo General reside en el prefecto*—constituyéndose así en Poder Ejecutivo Departamental. Esta facultad preciosa que se pone en manos del delegado del poder central—es la ruina de las instituciones departamentales y el camino seguro de la nulificación de sus prerrogativas. Si el prefecto no ejecuta las decisiones del Consejo ó comisión departamental—no existe un medio directo de contrección sinó la queja al ministro, y contra de éste no hay otro recurso que la responsabilidad ministerial. 3.º *El otorgamiento de contratos*—solo puede hacerlo el prefecto, el cual interviene en toda la vida civíl del departamento, adquisiciones, enagenaciones, cambios, alquileres, empréstitos, procesos, aceptación de donaciones y legados.

Solo obra como representante del departamento. Además de otras que emanan de las precitadas—tiene la facultad reglamentaria que ejerce siempre con gran autoridad y á veces con exceso.

El Secretario general es nombrado por el Gobierno central y sus atribuciones se encierran en el artículo 52 de la ley de 1865 que dice: "El Secretario general llena las funciones de comisario del gobierno, dando sus conclusiones en los asuntos contenciosos."

Los consejos de prefectura son cuerpos de consulta para los prefectos, poseyendo á la vez facultades administrativas propias de cuerpos deliberantes con la amplificación de atribuciones contenciosas, manifestándose en tal concepto como tribunales especiales de administración departamental. El nombramiento es directamente hecho por el P. E. y su número fluctúa, según los departamentos, de tres á cuatro.

Las facultades administrativas propias del consejo, son cuando se trata de estatuir sobre las demandas formadas por las comunas y diversos establecimientos públicos ó de utilidad pública, para ser autorizados á pleitear.

Referente á las consultas del prefecto—debo hacer notar que en algunos casos este funcionario tiene forzosamente que someterse á la opinión del consejo—bajo pena de exceso de poder, dado que este cuerpo tiene funciones deliberativas.

Las atribuciones contenciosas son muy ámplias y abarcan las cuestiones de los impuestos indirectos, trabajos públicos, minas, pompas fúnebres, vias de comunicación, calles, etc.

El Concejo general tiene la representación del departamento—siendo electo por el sufragio universal—á un miembro por cada cantón.

Las elecciones son hechas por una ley especial—mas racio-

nal y justa que la existente para la formación de los poderes nacionales. Las sesiones del concejo son ordinarias y extraordinarias. Las primeras dos veces al año—cada una con una duración máxima de 15 á 20 dias y solo por una ley puede ser retardada la ordinaria del segundo período. Las sesiones extraordinarias se efectúan cuando las necesidades lo exigen· Esta convocatoria la hace el prefecto por sí ó á pedido de algunos concejeros, pero si ese funcionario no quiere hacer la convocatoria—ningún miembro—ni la comisión departamental puede hacerlo. Con esta prerrogativa se evita el control permanente en el departamento.

El *prefecto* tiene derecho á entrar en el Concejo general y tomar parte en las decisiones—ménos cuando se trate de aprobar sus cuentas. Esta facultad de asistencia á las deliberaciones—es análoga á la que tienen nuestros Jefes Políticos en las Juntas Económico-Administrativas, con la diferencia que el prefecto puede ser representado por cualquier funcionario administrativo, mientras que los Jefes Políticos no pueden hacerlo,—su asistencia es personal.

Las atribuciones del Concejo General son puramente administrativas, y con referencia á su objeto – estas son de carácter departamental ó comunales, y en cuanto á su fuerza ejecutoria son deliberaciones que puede anular el Ejecutivo—decisiones soberanas, deliberaciones sometidas á suspensión, deliberaciones sometidas á aprobación—opiniones, proposiciones, requerimientos y reclamaciones. Señalándose como atribuciones la *repartición del impuesto*, voto dentro del máximum señalado por el Poder Legislativo *de los céntimos adicionales—empréstitos departamentales*, función análoga á la de nuestras Juntas que con autorización legislativa pueden contratar empréstitos, citando como ejemplo el efectuado por la Junta de Montevideo en el año 1888. Además el *Concejo General* fija el máximum dentro del cual las comunas y mu-

nicipios pueden votar los *céntimos adicionales* de municipio.

Entre los cometidos principales de este Concejo puedo citar: 1.º La gestión de la fortuna departamental. 2.º Estatuir definitivamente sobre las rutas departamentales y vecinales. 3.º Trabajos de utilidad departamental. 4.º Acciones judiciales: transacciones. 5.º. Instituciones de asistencia y previsión. 6.º Bolsas departamentales y funciones retribuidas por el departamento. 7.º Ferias y mercados, etc.—Como se percibe claramente, este cuerpo se asemeja notablemente á las Juntas del país—únicamente que éstas tienen apenas el embozo de algunas deliberaciones soberanas encomendadas al Concejo General.

La Comisión Departamental es análoga á la Comisión Permanente del Poder Legislativo del país y tiene por misión controlar, y queda el Prefecto en receso del Concejo é investida de ciertas atribuciones —las cuales en su mayor parte pertenecían precedentemente al Prefecto.

La administración del *arrondissement*— división del departamento—casi semejante á nuestras secciones de policía, se compone de un *sub-prefecto* y un concejo de *arrondissement.*

Los sub-prefectos son en alguna mayor escala nuestros antiguos Sub-delegados, y su nombramiento corresponde directamente al Jefe de la Nación. Es agente de la autoridad superior—jugando un rol de trasmisión, de información y vigilancia. Recibe órdenes del prefecto, las cuales trasmite á las municipalidades—vigilando su ejecución. Tiene el sub-prefecto autoridad propia en casos como el nombramiento de comisarios repartidores de contribuciones directas, de una lista de presentación dada por el concejo municipal.

El concejo de *arrondissement* se compone de un miembro

por cantón, no pudiendo exceder de *nueve*, por elección directa. Las atribuciones de este concejo quedan reducidas principalmente á la repartición de los impuestos directos entre las comunas, y en cuanto al interés local se limita á dar opinión y requerimientos.

El Cantón es una sub-división del *arrondissement*, especie de distrito judicial y electoral para los Concejos Departamentales y del arrondissement.

Administración comunal

La comuna es en el órden gerárquico la última de las circunscripciones administrativas, y por consiguiente la más numerosa; es una unidad administrativa; constituye una persona moral, y su personalidad al contrario de la del Departamento, ha sido siempre considerada como una de las condiciones esenciales de su existencia.

En el seno de un gran número de comunas existen caseríos, villas, que tienen derechos de propiedad ó usos distintos de los que poséen las mismas comunas. Estas villas ó caseríos forman *secciones de comunas*, teniendo una personalidad propia independiente de la comuna misma, con la cual pueden encontrarse en oposición de intereses.

La comuna se administra por un cuerpo municipal, por un *maire* y por uno ó muchos adjuntos. El consejo municipal se compone de diez miembros en las comunas de quinientos habitantes, llegando á treinta y cuatro en las de cincuenta á sesenta mil. Se rigen por una ley especial de elecciones. Las atribuciones de los consejos municipales son todas las que se relacionan con un interés local directo: 1.° Condiciones de alquileres.—2.° Venta y cambio de propie-

dades comunales.—3.º Adquisición de muebles, construciones nuevas, mantenimiento de las propiedades comunales, etc.—4.º Pastura grátis (*vaine pâture*)—concesión que dá á los habitantes de una comuna para enviar sus ganados al campo de los particulares después de la recolección de la cosecha.—6.º Clasificación, supresión, denominación, supresión de las calles, plazas públicas; creación de paseos, campos de féria, de tiro, de carrera, etc.—7.º Presupuesto comunal, etc., etc.

Al consejo municipal siempre se le toma opinión: en los asuntos relativos al culto, en la distribución de socorros públicos, en los proyectos de alineamiento y delineación de grandes vías en el interior de las ciudades, burgos y villas, etc., etc.

Control de la administración superior

La ley nueva reserva á la dministración superior el derecho de pronunciar la anulación de la deliberaciones tomadas por los Consejos Municipales, pero constriñendo esta facultad á casos netamente especificados—y á este control permanente prepara el procedimiento señalado por el art. 62 que dice: "*La expedición de toda deliberación será mandada, en la semana, por el maire al sub-prefecto, el cual constata la recepción sobre un registro y dá recibo.*"

El *maire* constituye el poder ejecutivo del cuerpo municipal, siendo electo por este consejo de entre uno de sus miembros.

Los adjuntos son nombrados en un número relativo á las necesidades de las poblaciones.

Las funciones que desempeña el maire son de diversos caracteres, unas de oficial civil (actas de nacimiento, etc.)—

y otras de juez administrativo, de representante del poder central y del comunal.

Como representante del Poder Central tiene como atribuciones la publicación y ejecución de las leyes y reglamentos, la ejecución de medidas de seguridad general y funciones especiales que determinan las leyes.

Los actos que el *maire* ejecuta como representante de la autoridad municipal se encierran en estas tres categorías: 1.º Nombramientos.—2.º Actos de gestión;—y 3.º Actos de autoridad. El *maire* es controlado por el *prefecto*.

La policía municipal y rural está bajo la inmediata autoridad y vigilancia del *maire*.

Además de esta organización municipal existen otras especiales á determinadas ciudades como París, Lyón, etc.

ESPAÑA

La institución de los Cabildos, ingénita de este pueblo viríl, cuya institución murió al mismo tiempo que se alzaba el absolutismo de la casa de Austria—con la sumisión de los comuneros de Castilla; no la estudio en esta parte para hacer en capítulo aparte—algunas consideraciones especiales. Además—como esa institución se estableció y tuvo esplendidéz en América, nos atañe de cerca, pues fueron nuestros comienzos comunales en el coloniaje y en los albores de la emancipación, quedando de esas hermosas franquicias—algo inoculado en nuestra idiosincracia nacional.

La ley actual vigente en España—organiza la administración provincial de un modo análogo al sistema seguido en Francia.

El gobernador es la primera autoridad de provincia, teniendo el doble carácter de delegado del Poder central y jefe de la administración local. (Ley provincial—artículos 514, 19 y 28). Son nombrados y separados por el Gobierno y para alcanzar á este puesto es necesario reunír varias calidades que aseguren el conocimiento pleno de la vida administrativa española.

Las atribuciones de los gobernadores son—dado su doble carácter—de dos especies: Las primeras como representante del gobierno general, teniendo por lo tanto la misión de publicar, ejecutar y velar por el fiel cumplimiento de las eyes y de las disposiciones administrativas de carácter na-

cional. Las segundas—como autoridad local—lo invisten del poder ejecutivo de las Diputaciones Provinciales y de las Comisiones.

Las diputaciones provinciales—son la representación popular de la provincia—correspondièndoles la administración de sus intereses,

La ley de elecciones es especial y bastante buena. Las sesiones son ordinarias y extraordinarias siendo abierta la sesión de cada período por el gobernador.

Las atribuciones de este cuerpo son: 1.º Creación y conservación de servicios que tengan por fin la comodidad de los habitantes de la provincia y el fomento de sus intereses morales y materiales, tales como establecimientos de beneficencia, de instrucción, caminos, etc., etc. 2.º Administración de los fondos de la provincia, presupuesto, etc. 3.º Nombramiento y separación de los empleados pagados con fondos de la provincia. Facultad ésta que en Francia la tiene el Prefecto. 4.º Custodia y conservación de los bienes, acciones y derechos que pertenezcan á la provincia, etc. 5.º Empréstitos. 6.º Repartimentos, etc.

Contra las deliberaciones de la Diputación provincial—pueden ser suspendidos por el Gobernador por si ó á solicitud de parte interesada—si ésta lo pidiera dentro de cuatro días en casos ya especificados por la ley.

Esta gran autoridad que la ley de 1882 concede á los gobernadores, es precisamente la barrera insalvable de las Diputaciones provinciales en su libre funcionamiento.

Cuando esta corporación desagrada al representante del Gobierno, suspende el mandato fundándose en que "*hubo infracción á las leyes*", y que según su opinión se "hieren directamente los intereses generales del Estado ú otra provincia" (artículos 79, 80 y 84 de la ley citada).—Y de esta decisión solo tiene recurso la representación provincial ante el mismo go-

bierno. ¡Triste garantía contra las arbitrariedades de los delegados del Poder central!

La Comisión provincial tiene grandes afinidades con el consejo de prefectura francés y como éste—participa del triple carácter de consejo deliberante auxiliador, consultivo, y superior gerárqüico de los ayuntamientos en asuntos determinados. La Comisión provincial se compone de tantos diputados cuantos sean los *distritos* que formen la provincia.

Las atribuciones como cuerpo administrativo son: 1.ª Procurar la exacta aplicación de los acuerdos de la Diputación Provincial recurriendo al Gobernador ó al Gobierno—según sean los negligentes ú omisos —de los empleados ó de aquél. 2.ª La instrucción de los asuntos del resorte de la Diputación Provincial. 3.ª Resolución interina de asuntos que no puede resolver de inmediato la Diputación por estar en receso;—y en fin — algunas facultades de aquélla como cuerpo permanente de la misma.

Como superior gerárquico de los ayuntamientos—corresponde á la Comisión: 1.º Decidir todas las incidencias de quintas, fallándo los recursos que se promuevan con arreglo á la ley de reemplazo del ejército.—2.º Resolver reclamaciones y protestas en las elecciones municipales, como así mismo conocer de las incompatibilidades, excusas, etc· —y 3.º Las atribuciones que sobre los ayuntamientos tendría la Diputación Provincial si estuviese en actividad. Como cuerpo consultivo la Comisión dará dictámen cuando el Gobernador lo pida ó lo exijan las leyes. Además de estas autoridades—se pueden citar las Comisiones especiales con carácter permanente para informar á la Diputación sobre los diversos rámos de la administración.

La ley provincial española—que acabo someramente de

exponer—es con pocas variantes la misma seguida en Francia, con la única diferencia de que es ménos complicada, adolece de más defectos, estableciendo la centralización con preminencia al descentralismo. Corregidos algunos puntos referentes á las desmedidas atribuciones de los Gobernadores y cortando un poco el poder del Gobierno en su control que hoy constituye una pesada y prepotente influencia en las provincias; la ley española sería buena y llenaría los deseos de los que aspiramos á un régimen local de libertad y control nacional.

Administración municipal

La administración del Municipio queda dividida entre los alcaldes, tenientes alcaldes, alcaldes de barrio, ayuntamientos y junta municipal, en la forma que paso á exponer.

El Alcalde es el representante del Gobierno general y local.

El nombramiento de alcalde es hecho en algunos casos por el rey, ya libremente como el de Madrid ó ya entre los consejales en provincias de importancia y por los ayuntamientos en los pueblos de ménos de seis mil habitantes. La ley española ha seguido en el nombramiento del alcalde un sistema mixto, pero solo deja la libertad á los ayuntamientos de elegir á aquellos funcionarios cuando el municipio es casi insignificante, lo que indudablemente hace de este sistema un medio de aumentar la influencia real en todo lo que tiene importancia en la nación.

El mejor sistema de nombramiento—según mi opinión—sería la presentación de terna por los ayuntamientos al rey, ya que

el alcalde tiene un doble carácter de representante del Gobierno y de la municipalidad; de esa manera quedarían los dos intereses garantidos y no subordinado uno al otro, como actualmente sucede.

El alcalde tiene las atribuciones encomendadas al Gobernador dentro los límites de su jurisdicción y bajo la dependencia y vigilancia de éste.

Entre las atribuciones que como Jefe de la administración municipal corresponden al alcalde—puedo indicar: 1º. Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento. 2º. *Suspender los acuerdos del ayuntamiento.* 3º. Trasmitir á la Diputación ó al Gobernador los acuerdos del ayuntamiento que necesiten autorización para ser ejecutivos. 4.º Dirigir la policía urbana y rural. 5.º Inversión y custodia de los fondos municipales. 6.º Inspeccionar, dirigir y activar en lo económico y gubernativo, etc., obras municipales, establecimientos, etc.. etc.

El término municipal se divide en distritos, y en éstos existe un teniente alcalde que ejerce en sus límites las atribuciones del alcalde —bajo la dependencia y vigilancia de éste.

El nombramiento de los tenientes alcaldes corresponde á los ayuntamientos, excepto en Madrid – donde los nombra el rey de entre los consejales. El *distrito* municipal se divide en *barrios*, en los cuales se nombra por el Alcalde del término— un funcionario llamado *alcalde de barrio*; estos empleados están bajo las órdenes de los tenientes y ejercen las funciones administrativas que éstos les deleguen.

De los ayuntamientos

"El ayuntamiento es un cuerpo de representación popular, al cual corresponde exclusivamente el gobierno y administración de los intereses peculiares del Municipio." El número de concejales fluctúa desde seis hasta cincuenta, siguiendo un órden de representación proporcional según el número de población.

El ayuntamiento español es la base del poder popular, y en donde tienen cabida las ideas más avanzadas en instituciones liberales.

Cuando los momentos de crisis nacionales aflojan los lazos del centralismo, el ayuntamiento se erige en gobierno propio—levanta su vuelo y abriga las ideas democráticas que encuentran en ellos un campo precioso para ser fecundas. La escuela del gobierno propio—el aprendizaje del ciudadano en las esferas de lo político—es el ayuntamiento; y España toda mira estas corporaciones con cariño y con orgullo, esperando el pueblo de ellas—la base segura de una república estable.

Los acuerdos del ayuntamiento—son unos inmediatamente ejecutivos, y otros necesitan aprobación especial para ser obligatorios.

Entre los primeros se señalan como principales—todo lo relativo à las vías públicas, calles, plazas, paseos, arbolados, empedrados, etc. La higiene en general, seguridad personal y de las propiedades.

Es digno de hacer notar que los guardas municipales que usan armas, dependen inmediatamente del Alcalde. Este hecho claramente demuestra que los Gobiernos temen al Ayuntamiento, quitándoles toda fuerza material—que en un momento dado puede servir de base á un movimiento popular ó á un

apoyo de las franquicias municipales—tantas veces violadas por delegados autoritarios. Los intereses morales del pueblo, como instrucción primaria, beneficencia,—entran en las atribuciones del Ayuntamiento, como así también el fomento de los intereses materiales—férias—mercados—obras públicas, etc. La policía urbana y rural estàn á su cuidado (miéntras no use armas)—y ésta solo se relaciona con el reparo y vigilancia de la vía pública, limpieza, higiene y salubridad del pueblo.

Además queda el Ayuntamiento encargado del aprovechamiento, cuidado y conservación de todas las fincas, bienes y derechos del Municipio.

Los acuerdos que no producen ejecución inmediata y que necesitan aprobación superior, como las ordenanzas, etc., etc., se remiten en el plazo de ocho días al Alcalde.

La administración del Municipio no termina en el Ayuntamiento, sinó que todavia tiene un nuevo resorte más popular que lo complementa y le dá más fuerza y vigor.

Ese último resorte—lo constituye la llamada *Junta Municipal*, especie de gran asamblea—compuesta de los concejales del ayuntamiento y de un número de *vocales asociados*—igual al de los concejales, que se "designan por sorteo entre los contribuyentes del distrito, á cuyo efecto se dividen éstos en secciones por gremios ó en su defecto por barrios."

Las facultades de la Junta consisten en la aprobación de los presupuestos municipales, establecimiento y creación de arbitrios, y la revisión y censura de las cuentas del Ayuntamiento.

Municipios rurales

Algunas comunidades de esta índole que "tengan territorio propio, agua, pastos, montes ó cualesquiera derechos que le sean peculiares, conservarán sobre ellos su administración particular."

La facultad más hermosa que percibo con caracteres más resaltantes en los Ayuntamientos,—es la de formar—entre los vecinos—asociaciones para fines de seguridad, instrucción, policía, asistencia, caminos, aprovechamientos, etc., lo que hace despertar entre pueblos vecinos y limítrofes—la enseñanza de la sociabilidad—con lazos fraternales, prestándoles una fuerza en la iniciativa capáz de contrarrestar los excesos de gobiernos despóticos—ó de pretensiones que lentamente cercenan las preciosas prerrogativas de los pueblos españoles.

INGLATERRA

El historiador Macaulay afirma con orgullo nacional—"que solo Inglaterra entre todas las naciones de la tierra ha mantenido durante siglos enteros una política constitucional; y sus libertades pueden atribuirse *sobre todas las cosas á sus libres instituciones locales*". (History of England)—Verdad incuestionable en el ostensible pero pálido reflejo de lo aseverado por Macaulay—se percibe en las libres instituciones locales. La Inglaterra ha debido su estabilidad y su esplendor actual—más que á las libertades locales—al equilibrio racional del feudalismo con el poder real.La raza sajona que llevaba en su sangre el individualismo como signo característico de su fisonomía peculiar, comprendió mejor que los pueblos de raza latina los verdaderos alcances del feudalismo, y de esta institución que tanto flageló á los pueblos del continente europeo—surgió en Inglaterra, el contrapeso del monarca y el límite dentro del cual oscilaba la acción individualista del señor feudal.

En Francia el rey para vencer al pequeño monarca—dentro del Estado—se echó en brazos del pueblo—se apoyó en él, y una vez aplastado el poderío del Señor—pudo impunemente imponer su voluntad omnímoda en un pueblo indefenso y débil; miéntras que en Inglaterra—el pueblo sirvió como mediador en la lucha de dos poderes rivales—impidiendo así el predominio de uno ú otro, predominio que hubiera sido fatal para las libertades de los ingleses.

Las instituciones locales inglesas no tienen en sus primeras etapas nada de popular, y la aristocracia británica, fria, orgullosa y prepotente, dominaba toda la vida pública. El movi-

miento de la Carta Magna fué un levantamiento aristocrático—apoyado por el pueblo—y del cual surgieron algunas franquicias para éste.

No me es dable negar que las Asambleas de vecinos predominaban en algunas localidades de Inglaterra, á semejanza de aquellas asambleas griegas y romanas de que nos habla la historia como prototipo de la democracia directa; pero esa vida municipal—en sus albores—mas bien puede tomarse como peticiones á sus señores que como una especie de *self-governement.*

Quisiera hacer algunas consideraciones históricas sobre el desenvolvimiento de la vida municipal en Inglaterra, pero ello sería salir fuera del tema y dar extensión á este capítulo—solamente destinado á dar una idea ligera de la organización local de Inglaterra. Solo me limitaré á decir que la acción individualista y local del pueblo—poco á poco ha ido tomando verdadera práctica y extensión, y que si aún la aristocracia es la base del sistema inglés—sin embargo los ciudadanos de aquel gran país sienten su acción libre en la cosa pública, funcionando, inspeccionando y controlando á sus mandatarios, con la la preciosa guarda de sus libertades políticas é individuales.

El criterio administrativo acostumbrado á la organización continental europea y á la nuestra propia—le abruma y fatiga el aspecto de la administración inglesa, tan complicada y variada—que cuesta darse cuenta como en completa armonía funcionan y mueven infinidad de intereses, y multitud de funcionarios con atribuciones independientes. Es maravilloso el resultado armónico de tan complicado mecanismo.

La administración local en Inglaterra en la actualidad, se divide en régimen Condal—en Burgos—y administración especial para Lóndres. Estas grandes divisiones—admiten divisiones especiales.

Régimen Condal ó Provincial

Las ciudades tienen carácter de distritos administrativos políticos para la policía, la jurisdicción penal, milicias é impuestos. Los distritos dedicados á la administración policia, tienen la denominación especial de *divisiones.*

La desigualdad de los condados es notable. Los funcionarios principales son:

1.º El *Sherif*—Es nombrado por la Corona á propuesta de una Junta de ministros y altos funcionarios. Es cargo honorífico y recáe en gente acaudalada. Es el primer funcionario del condado, teniendo la ejecución en materia civil—así como las citaciones. A menudo las funciones del Sherif son desempeñadas por *subsheriff* á quienes pagan los titulares que reservaban para sí los honores del cargo.

2.º Los *jueces de paz*—Es cargo honorífico de nombramiento real y recáe en la aristocracia. En un condado pueden existir varios sin fijación de número, distinguiéndose los *activos* (acting magistrates) y los titulares que no ejercen. Los jueces de paz obran ya individualmente ó forman cuerpo—reuniéndose dos (petty sessions)—ó todos los de una *división* (special sessions.

La competencia individual se ejerce en todo el condado y solo por excepción se circunscribe á una región determinada. Las *petty sessions* y el juez de paz—conocen en policía con amplitud, jurisdicción penal de pequeños delitos, y son jueces de instrucción para delitos que conocen los tribunales ó las sesiones trimestrales.

A la *special sessions* corresponde el nombramiento de empleados, conceder algunas concesiones industriales, etc.

En cada trimestre hay una reunión general de jueces de paz

formando un tribunal especialísimo y minucioso de 1.ª instancia con el concurso del jurado de los delitos medios, y de superior instancia en las reclamaciones y apelaciones contra las decisiones individuales de los jueces, y las de las *petty sessions*. Al mismo tiempo constituye un tribunal de carácter administrativo en varios asuntos —y entre ellos uno muy importante— que es fijar los impuestos del condado.

La ejecución de los acuerdos reside en un secretario vitalicio (*clerck of the peace)* y con la dirección en asuntos administrativos.

3.º El *Coroner* (coroners' inquest) es un funcionario de investigación y así en los casos de muerte extraordinaria ó en prisión—reconoce el cadáver con el concurso de un jurado. Es elegido por el consejo del condado.

4.º El *Lord lugarteniente* es el jefe de la milicia del condado. Y aún cuando este cargo vá unido al del *custos rotulorim*—de carácter condal—sin embargo, es dependiente directamente del Poder Central, y el servicio sometido también á la inmediata organización de este poder.

La división del condado—tal cual la acabo de exponer—ha sufrido modificaciones curiosas, formándose dentro de los antiguos condados—los *condados administrativos* en número desigual, según las regiones, y aún fuera de éstos—varias ciudades forman condados administratívos especiales.

El Condado Administrativo se administra por *Concejo del condado* de orígen popular y de duración trienal.

La presidencia del consejo es anual y análoga á la del Alcalde Mayor de la ciudad. "Una parte de los consejeros la forman los *aldemen* elegidos por seis años por los consejeros de entre ellos mismos ó entre otros elegibles.

Las atribuciones de estos consejos son las generales de administración y hacienda anteriormente dadas á las Asambleas generales de jueces de paz, tales como fijación de impuestos,

inversión de las rentas del condado, empréstitos, concesión de patentes, edificios, puentes, caminos, etc. Además tiene el consejo la facultad soberana de delegación de funciones en tèsis general (salvo casos expresamente exceptuados) en comités de distritos y en las *petty sessions*. Un comité mixto—compuesto por mitad de jueces de paz, designados por la Asamblea trimestral y miembros del Concejo, deciden en materia de policía y en asuntos de interés común.

La separación de la justicia y lo administrativo—aún no está verificada; y los funcionarios tienen una doble entidad—confundiendo así sus funciones de órdenes diversas que reclaman aptitudes especiales.

Administración de las Parroquias

"Las *parroquias* son como las cédulas de los organismos locales ingleses,"—y tienen un orígen histórico de formación, en el socorro de los pobres y en servicio de cultos; caracterizados y acentuados á fines del reinado de Isabel. "Cuando la parroquia reunía varias localidades y distritos señoriales, vino á ocupar en el organismo del Estado un lugar análogo al del municipio en el Estado continental."

Los órganos de las parroquias eran—el párroco, dos administradores para los asuntos del culto, dos inspectores de pobres y el inspector de caminos.

Había una asamblea (vestry) de contribuyentes—siendo sustituida por una junta parroquial. La vida parroquial después del *Bill de Reforma* ha sido casi anulada "creándose para el servicio de asistencia de pobres, de sanidad pública y caminos—entidades nuevas á saber: las llamadas comunidades administrativas—y reduciendo la parroquia á ser órgano inferior

para la asistencia de pobres y para las vías de comunicación."

La administración de la asistencia de pobres, sanidad pública, caminos y escuelas—es especial—y ha inaugurado en Inglaterra un período centralizador en el sentido de agrupar localidades en asociaciones para esos servicios con una dirección central.

Administración de ciudades

Las ciudades inglesas—hasta hace poco—se regían por *cartas de incorporación* y privilegios, pero hoy tienen una administración especial fuera del condado. La uniformidad ha ido generalizándose.

La administración de la hacienda municipal tiene en las ciudades para su gestión—estos órganos:

1.° Un Concejo de la ciudad, deliberante; dicta estatutos urbanos. Está compuesto por el burgomaestre, asesores y consejeros.

2.° Los *Aldemen*—forman una junta del Consejo y duran en sus funciones seis años.

3.° El Burgomaestre (Mayor)—Presidente del Consejo y jefe de la administración;—es elegido por los *aldemen.*

La Ciudad de Lóndres tiene una organización especial, y es así mismo dividida en dos secciones—la City y el Distrito Metropolitano.

La organización local inglesa distingue netamente los municipios rurales y los urbanos—dándoles administración diferente por cuanto sienten necesidades diversas y se actúa en otro medio.

La variedad en la administración y en la distribución del

territorio, dá á la Inglaterra un aspecto muy extraño y curioso—que hace pensar en los primeros momentos en un cáos administrativo para cualquier país—ménos para aquella nación que en lo complejo se desenvuelve armónica y regularmente.

Así el mapa geográfico de Inglaterra no nos puede dar una idea exacta del organismo administrativo—como sucede entre nosotros, que dentro los límites de un Departamento se localizan todos los servicios departamentales y muere la jurisdicción de esas autoridades. Y en Inglaterra " todas las tintas del arco íris no bastan para darnos una idea de las divisiones territoriales." Con razón decía Baumóy—que el desórden administrativo inglés es un "*triple cáos*, cáos de *circunscripciones*; cáos de *autoridades*, cáos de *tasas* y de *impuestos*." Hay una parroquia para los pobres—diversa de la fiscal, y una y otra en determinados servicios abarcan regiones de diversos condados.

Las *funciones sanitarias, escolares, de caminos, etc.*, toman parte de parroquias diferentes—que á su vez son unidas á otras para otros servicios, y así se cruzan—se enlazan, marean al observador, producen la confusión y en medio del laberinto—todo marcha en aquella gran nación.

Pero á esto dice el publicista español Adolfo Posada:—"Claro es que, así considerada la organización político-administrativa inglesa, parece la imágen del desórden; pero aparte de que toda esta variedad de circunscripciones, autoridades é impuestos sufre, merced á una acción natural de los tiempos, una transformación en el sentido de la integración de los servícios y de la ordenación de los mismos, nos es imposible hacer la luz y la vida en el triple cáos de que acabamos de hablar. En primer término, no debe olvidarse nunca que con todos sus defectos y su desesperante variedad, la organización inglesa es un producto espontáneo y natural de la tradición, ya di-

rectamente, ya por un influjo indirecto en virtud del espíritu con que el inglés procede aún en las reformas modernas. A causa de esto, *todo está razonado,* todo obedece á la necesidad fuertemente sentida, en todo se traduce el vigor individualista de la raza, en todo se manifiesta el principio del *Self-governement,* según el cual nadie más interesado en gobernarse bien que aquel que del gobierno vá á recibir el beneficio.”

REPÚBLICA AMERICANA

El profesor de Derecho Administrativo Dr. Carlos M. de Pena, en una de sus conferencias nos expuso la organización local de los Estados Unidos de Norte-América—tal cual la trata Brice con sus últimas modificaciones, y para dar una idea clara y sucinta de ella—me ceñiré al plan adoptado por el profesor—salvando así la complicación del sistema y lo pesado de la exposición.

Gobierno Municipal

Las dos grandes divisiones que predominan en Estados Unidos—del gobierno local—se caracterizan por lo urbano (gobierno de ciudades) y por lo rural (gobierno local de los campos).

El *gobierno local de los campos* en su organización ofrece tres tipos bien definidos. " Uno tiene por base el Consejo (*town, town ship*); otro el condado (*county*) de más amplitud que el *Consejo*, y por último un sistema mixto de consejo y de condado".—Corresponden estos tipos á tres zonas: la del Norte, la del Centro y la del Sur. En la primera predomina el Consejo ó "Asamblea primaria" como unidad del gobierno local. En la segunda el sistema llamado mixto; y en la tercera el *condado*.

En América se hace poco uso de la representación delegada en el gobierno local. El Consejo municipal está gobernado generalmente por una "asamblea primaria" de to-

dos los ciudadanos, y á menudo como en Ohio por un pequeño comité que no excede de tres. En ambos sistemas —existen varios empleados puramente ejecutivos. Es digno de hacer notar que esta forma directa de democracia— vá desapareciendo—y que hoy se inicia un movimiento de representación delegada, que se debe al aumento creciente de población, como también al desórden que reinaba en estas Asambleas—siempre peligrosas por lo mismo que las grandes pasiones de lugar tenían un ancho campo de expansión.

La semejanza existe con el sistema inglés: así el *consejo* del Norte recuerda la *parroquia* del siglo XVII, sin lo eclesiástico. La *asamblea* primaria es la *vestry* inglesa. El *condado* del Sur es el *fhire* inglés atenuado.

Las principales funciones del gobierno local, son:

1.º Construír y reparar caminos—según la *clase* de éstos se provee por los municipios directos ó condados únicamente y también por los Estados. "Es proverbial que en América los caminos están mal construídos y peor cuidados. Débese en parte al clima por las alternativas frecuentes de fríos extremos, ó lluvias torrenciales ó sequias excesivas y en parte también al apresuramiento genial del pueblo demasiado ocupado en otras cosas y deseoso de emplear el capital en empresas privadas ántes que destinarlo con liberalidad á los caminos principales; también se debe á la poca densidad de la población; pues con excepción de algunos distritos manufactureros la población es mucho ménos densa que en la Europa Occidental."

Los americanos poco gastan en caminos carreteros: el ferro-carril es su usual camino, y èste generalmente precede al carretero.

2.º Las prisiones son de la competencia del condado.

3.º La administración de justicia dió origen al *Condado*.

y aún hoy constituye parte muy importante de los asuntos de esta división administrativa. La elección de los jueces es popular—así como también el oficial de ejecución que recuerda al *Clerck of the peace* inglés, llamado en América Procurador del Distrito, y al principal oficial ejecutor llamado *Sheriff.* La elección de jueces—después de los grandes escándalos producidos en New-York ha ido perdiendo en seriedad y viciando el sistema que buscaba en los comicios populares buenas elecciones de rectos magistrados.

Las grandes fábricas luchaban con sus miles de operarios para el triunfo de jueces que aseguraban su predominio y abrigaban sus negocios dudosos.

El oficial ejecutor se parece al *síndico procurador*en nuestro Cabildo; y el *Sheriff* á nuestro alguacil mayor.

4.º La policía está organizada por el gobierno local. En los Estados del Norte es directamente regida por *Concejo*—teniendo el *condado* también alguna ingerencia. Este servicio tan importante para los países europeos—en América está bastante abandonado, y así se citan los distritos rurales "*¡que apenas si tienen guardianes de la paz!*" Otros no los tienen y basta para mantener el órden y la seguridad—el *Condestable del Consejo.* "Dónde no hay Consejo basta un *oficial.*"

"En los Estados del Este y del Centro, la propiedad está tan segura como en el mejor país del mundo."

En algunos distritos del Oeste—en que no lo está tanto, los viajeros y los vecinos se defienden á sí mismos, y si el *Sheriff* está distante—se invoca y se aplica á menudo la ley de Lynch. (1).

5.º El servicio de pobres—asilos de dementes, etc., están á cargo de los gobiernos locales—excepto en uno que otro

(1) American Commonwaclth—por Brice.

Estado en los cuales la Legislatura ha instituido superintendentes.

6.º El servicio sanitario tiene poca importancia debido á la poca densidad de la población en los condados.

7.º La educación es un servicio mucho más importante que en toda Europa. Los americanos se han distinguido por su atención preferente á la instrucción pública, y en aquella república feliz—la escuela es la que sin fosos ni intermedios—conduce lógicamente al niño á la sociedad, preparando al ciudadano. "La educación constituye un ramo aparte de la administración, por distritos y circunscripciones que dependen á su vez de *Consejos* y de un Departamento general de Educación. Los Estados mantienen cierta inspección y dan subvenciones á los distritos. Hay además comisiones ó inspectores del Estado para la vigilancia de este servicio." (1)

Lo que es digno de atención es el poco número de empleados ejecutivos del gobierno local Americano - si se relaciona con el de los países europeos y principalmente Inglaterra—en dónde el gran número de empleados que interviene en la vida local—es notable—y complicadísimas sus atribuciones y rangos.

Control. El control de la gestión de los administradores locales—se hace por las Legislaturas de Estado—ya sea por las constituciones—leyes ó estatutos, etc,. que limitan las funciones de los gobiernos locales.—"Esas disposiciones limitativas—en general ó específicamente, tienden á restringir p. e. el monto del empréstito que puede contraer el Condado, el *Consejo*, el pueblo, el distrito escolar.

"A menudo limitan también la suma y cuota de los impuestos que pueden votar en relación con el valor de la materia imponible..... "

(1) Brice.—Obra citada.

Gobierno de las ciudades

El gobierno de las ciudades americanas—es diferente al seguido en los Condados y Consejos rurales—prestando así acatamiento á la ley del medio en el cual actúa la ciencia de la administración—variando sus aplicaciones concretas según las regiones, los usos, la industria, el carácter, etc.

Los funcionarios principales de toda ciudad de importancia—son:

1.º Un *Mayor* ó *Alcalde*—poder ejecutivo elegido directamente por el pueblo.

2.º Varios funcionarios ejecutivos, auxiliadores del Alcalde, independientes en diferentes servicios—con autoridad propia ó delegada según los casos, siendo elegidos unos por el pueblo, otros por el Mayor y otros por la Asamblea ó Consejo municipal.

3.º Una Asamblea ó Consejo generalmente doble—á veces de una sola Cámara, directamente elegida por los ciudadanos hábiles.

4.º Jueces—generalmente elegidos por el pueblo, aunque pagados á veces por el Estado.

La principal autoridad es el Mayor Alcalde. Es el jefe de todos los servicios municipales—con una duración que fluctúa entre un año y cinco—según las ciudades. La elección es de carácter popular.

Una preciosa prerrogativa se le concede, y es el derecho de voto contra las ordenanzas dictadas por el Consejo de la ciudad.

Además de este gobierno de las ciudades, existe el especia de Washington.

Los principios fundamentales á que está sometido el régimen municipal—se pueden reducir á tres:

1.º No tienen los municipios ni municipalidades más poderes que los conferidos por el Estado.

2.º No tienen el derecho de delegación en cuanto á esos poderes.

Y 3.º "Su legislación ó sus ordenanzas y su acción están de una manera general sometidas á la Constitución y Estatutos de los Estados Unidos—y á la Constitución y Estatutos del Estado á que pertenecen."

LOS CABILDOS

I

Dice el Dr. José F. López—"*que á los pueblos sud-americanos les ha faltado la verdadera escuela de la democracia, en la vida municipal que es el escalón para subir al teatro de la vida pública, saber el género de administración y política que les conviene, y elegir á los representantes de esas ideas y principios.*"—Esta afirmación lanzada por un publicista de renombre—corre con visos de realidad, y pudo bajo su sombra—producír en mi ánimo en los primeros monmentos—vacilaciones para conbatirla, pero con un estudio detenido sobre los cabildos y su historia—me atrevo á reivindicar para nosotros los sud-americanos y para la madre patria, una gloria del poder municipal tan adelantada en aquella época como los fundamentos del *comon law* de los Norte-Americanos, en su manifestación comunal.

Los Cabildos fueron institución que muerta en España fué trasportada á la América para levantar el poder del pueblo, educarlo y sin querer—preparar las colonias á la emancipación.

Es cierto que nada de aquellas franquicias nos quedó; la colonia transformada en República ántes de tiempo—sin el arraigo profundo de vida política, barrió la sala Capitular del Cabildo con su afán impaciente, estableciendo Consejos

de Administración—débiles y efímeros—que nada supieron guardar de los antiguos Cabildos.

No busquemos nuestras amargas vicisitudes nacionales en la falta de principios comunales; busquémoslas en nuestra impaciencia emancipadora, en nuestra inexperiencia de gobierno, en las conmociones que hemos sufrido para asentar nuestra naciente nacionalidad. Las guerras civiles—sucediéndose como hechos normales—no podían dejar nada establecido, ni tampoco dejar el ámplio campo para germinar una semilla que recién empezaba á enlazarse en el surco.

Sin ideas determinadas de gobierno, luchando en la anarquía, creamos el caudillaje,—traducción lógica de ese período histótrico, que ahogó las manifestaciones liberales del coloniaje. Por eso he dicho que la centralización es un hecho de necesidad histórica—y en los albores de las repúblicas americanas—solo pensaban los pueblos en la paz—en la estabilidad de los gobiernos. Demasiado ocupados en crear el régimen fecundo de la paz, mal podíamos pensar en conservar instituciones que en sí llevaban el gérmen de las libertades y de la autonomía individual.

Los Cabildos—no son la meta de la comuna; su creación es oligárquica,—"pero el reconocimiento del pueblo por nominal que sea da á los que representan, cuando menos un poder latente y en hora oportuna un poder visible como lo tuvieron los Cabildos en la época de la Revolución en la que ensancharon fuera de los límites municipales la esfera de sú acción, llegando hasta hacerla inconveniente y peligrosa." (1)

Esa institución—así tal cual nació en España y se practicó en los primeros momentos en América—no era atrasa-

(1) Bernardino Rivadavia, por Andrés Lamas.

da con relación á otras legislaciones, y la Inglesa no pudo en aquel entónces — enorgullecerse de su carácter popular, porque si oligárquicos eran los Cabildos, más lo era la administración local inglesa — personificada en el Señor del condado—verdadero centro en el cual giraba la acción del pueblo inglés.

"La tradición histórica de los Cabildos fué la tradición de los principios democráticos en lucha contra el poder omnímodo de los Reyes." (C. M. de Pena—Censo de Montevideo). Aseveración que pone de relieve el esplendor comunal que albergaban en su seno esas corporaciones, que después de fiscalizar al Rey—creándole un poder moderador—en España—vinieron á América para brotar de ellos la chispa de la revolución.

Pudimos muy bien seguir actuando en los Cabildos—reformándolos á medida que las necesidades lo reclamasen, y con la evolución lenta y tranquila de las ideas—hubiéramos tenido verdaderas instituciones populares que hubiesen asentado el suelo que pisamos, estableciendo puntos de verdadera política en la proyección inmensa que describimos de colonia á nación.

Si en medio de nuestras desgracias nacionales y anarquías perpétuas no hubiéramos tenido la dominación luso-brasilera, acaso esas instituciones no hubieran sido derribadas sin estrépito y sin resistencias—dado su anonadamiento y oscuridad durante la administración especial de la Provincia Cisplatina que todo lo vició.

Los Cabildos fueron derribados, y una institución que se suprime debe dar lugar á otras más adelantadas; el reemplazo se impone—una sustitución que proyecte luz y sea progreso. Y pregunto—¿qué institución reemplazó á los Cabildos—á la antigua municipalidad que luchó por nuestra independencia é iluminó los horizontes de la po—

lítica? — Ninguna institución nació que fuera superior al Cabildo.

Además—que hecho el aprendizaje con el culto de una institución, es anti-político colocar á los pueblos sin transición, de improviso, en la práctica de leyes desconocidas. Las grandes reformas son lentas, las inspiraciones geniales caracterizan una época, pero el progreso evolutivo y eterno cambia la faz de los pueblos con la base segura é inconmovible de la experiencia, de la tradición y la herencia.

Con pleno conocimiento decía el doctor Manuel Herrera y Obes: "Los constituyentes que habían presenciado y aún sufrido las dolorosas consecuencias del despotismo opresor de nuestros caudillos revolucionarios, después de haber pasado por el de los virreyes y gobernadores españoles, creyeron que se garantían contra ellos tomando y estatuyendo en el Código Fundamental lo mejor que vieron en otras constituciones. Para nada tomaron en cuenta las condiciones de nuestra diminuta población, sus tradiciones históricas, ni las ideas, hábitos y costumbres que habían quedado como incrustadas en los pueblos.....

"Esa falta de criterio político en nuestros constituyentes, no solo obstó á que sus patrióticos fines se realizaran, sinó que desprestigiando la verdad y autoridad de las doctrinas democráticas en que basaban sus preceptos constitucionales le quitasen todo su poder moral.

. . . .

Explica en seguida el insigne estadista—"que por esos defectos de organización política y administrativa todo ha quedado bajo el imperio y en exclusivo provecho de las dictaduras militares, obligando á los pueblos á buscar su tranquilidad y seguridad en la resistencia armada cuya historia es toda la de la República en los *sesenta años* de

vida independiente que llevamos bajo la denominación de *nacional*" (1).

Bien sé yó que los Cabildos—tal cual eran legislados por los reyes—no podían satisfacer nuestras aspiraciones genuinamente democráticas; pero así como los pueblos obedecieron á principios nuevos, modificando sus costumbres y usos, también los Cabildos pudieron y debieron sentir el nuevo cambio, apropiándose á las exigencias de otros gobiernos más liberales y á los adelantos de la época. Si la elección era limitada—si era oligárquica la institución—se debió ensanchar sus horizontes—dejando que la luz de la república los iluminara democratizando la institución.

Las Juntas Económico-Administrativas — hijas de los Consejos de Administración, no podían en ninguna manera ser la continuación ascendente de la institución concejil del coloniaje, por cuanto ellas—"sin modelo, sin guía, sin pauta fija que reglase con precisión y claridad el ejercicio de sus funciones, por lo mismo que se le atribuyen tan vastos y complicados objetos como indica la Constitución, ¿qué habían de hacer si carecían además de fondos propios y de los medios para realizar las mejoras sociales de que están encargadas?" (Francisco Juanicó: primer Presidente de la Junta de Montevideo.)

La historia de nuestras Juntas nos alecciona con triste experiencia de la verdad de las anteriores afirmaciones.

Es preciso confesar—que no "*nos faltó la escuela de la democracia*", sinó que con infantil entusiasmo—quisimos en medio de turbulencias, borrar el pasado y crear un presente sin vinculaciones en aquél, y sin recuerdos de la antigua metrópoli.

El Cabildo de Montevideo fué la cuna de nuestra naciente

(1) Carta al doctor Carlos M. de Pena.

nacionalidad, y en sus postrimerías había sentido las influencias del pueblo; lanzándolo en rutas más ámplias á aquella institución que preparó la revolución de 1810, con la lucha viril y elevada que sostuvo con Buenos Aires.

Es necesario leer las actas de aquellas memorables sesiones en las cuales al mismo tiempo que se ocupaban de asuntos de interés político – no descuidaban de la seguridad y buena comodidad de Montevideo,—para convencerse que la institución era el árbol de dónde más tarde debían florecer las ideas liberales características de la ciudad de Montevideo.

Ese cuerpo débil al parecer—era celoso de sus prerrogativas y tenía á raya al poder del Gobernador, resistiéndole siempre que éstas usurparan sus atribuciones, y así se lée en las actas que á "principios de 1795 el Cabildo acordó representar á Su Magestad los extraños atentados é indebidos procedimientos del Sr. Gobernador, y como particular entre ellos, el sucedido el día seis del mes pasado (Enero) al tiempo de recibirse ese cuerpo de sus respectivos empleos, por el *escandaloso* hecho de haber aumentado con *doce hombres* de tropa la guardia de estas reales cárceles que solo se compone de un sargento, de un cabo y seis soldados, *poniendo uno* de centinela (*cosa nunca vista*)—*al pié de la escala* de nuestra sala, con más un ayudante de plaza; hecho que consternó y llamó la atención á cuantos lo advirtieron, y del que provino que la plaza públlca, sus baluartes y puertas se ocupasen de la gente que á la espectativa de aquella novedad aguardaban un estrepitoso procedimiento del Sr. Gobernador" (1)

La *escuela del gobierno propio* la teníamos en el Cabil-

(1) Censo Municipal. Rasgos históricos y políticos de Montevideo, por el Dr. Carlos M. de Pena.

do, y el hecho más culminante del poder de ese cuerpo—se destaca en la historia del Río de la Plata—cuando en 1806 cáe Buenos Aires en poder de la invasión inglesa. Montevideo entónces organiza la reconquista y con un entusiasmo heróico se ocupa febrilmente de la empresa que tan generosamente llevó á cabo.—"Ningún cálculo puede tener la generalidad y difusión del sentimiento, y cuando como acaeció en Montevideo el día 30 de Julio de 1806 *un pueblo se conmueve y levanta por sí mismo* y piensa y obra como un solo hombre, es un sentimiento y nunca un cálculo político ó estratégico que lo impulsa ó domina".

Ese sentimiento apoderándose del Cabildo como se había apoderado del vecindario que él representaba, ensanchó la esfera de su acción oficial; y el gobernador resignándose á ese hecho producido é impuesto por las circunstancias, admitió la participación gubernativa del elemento popular que el régimen colonial exceptúa en el acuerdo y ejecución de medidas de su privativa competencia como representante del Monarca. (1)

El Cabildo no se limitó á esto, sinó que nombró jefe supremo del Continente al gobernador Ruiz Huidobro—realizando con la acción popular—la salvación de su independencia—cuando á sus piés se derrumbaba el centralismo despótico del coloniaje, surgiendo de entre esas ruinas el pueblo con su poder visible y organizado.

Cosas análogas y maravillosas se produjeron en España—cuando la invasión napoleónica derrumbó la monarquía—llenando el "vacío que ésta dejaba con su impotencia y cobardía".

Pero el movimiento que fué el precursor de hechos más trascendentales—fué sin duda alguna—la actitud enérgica

(1) La democracia española en el Uruguay, por F. Bauzá.

del Cabildo en sostener á Elio contra Liniers agolpándose el pueblo alrededor del Cabildo sosteniéndolo, y en 1808 el día 21 de Setiembre—sus puertas se abrieron al pueblo—quedando así constituida una Junta de Gobierno en rebelión abierta con Buenos Aires.

Esta lucha, estos Cabildos abiertos—produjeron una honda y justa resonancia en toda la América—que contempló la realidad de una institución que preparaba directamente á la emancipación con la fuerza irresistible del pueblo—en el cual tenía el teatro donde hacer sus primeros aprendizajes.

Miro con cariño á esta institución que tanto bien hizo al Uruguay, que desde sus comienzos—se inclinó al pueblo y educándolo con sus Cabildos abiertos—preparó en 1813 el gobierno Provincial y el sostenimiento del *cuerpo municipal* presidido por Artigas. Siento lamentar que aquellos comienzos hermosos hijos de nuestro Cabildo—preparador del Congreso formado en el Miguelete—no se hubieran perpetuado y seguido funcionando con las modificaciones que las épocas y los sucesos reclamaban.

Se perdió lo bueno en el estrépito de nuestros errores; y lo malo, lo rancio del coloniaje se perpetuó en el centralismo que por muchos años ha nulificado nuestro esplendor y la fuerza temible de la opinión popular.

El Cabildo dió á la América la cuna del movimiento de Mayo y fué el primer grito de alarma lanzado á la faz de los pueblos que ansiaban la emancipación política.

Dejo la palabra al ilustrado Dr. Pena—Catedrático de Derecho Administrativo—quien con erudición corrobora las opiniones que acabo de verter: "Hemos necesitado un siglo para surgir de nuevo á la vida plena de los municipios después de aquel Cabildo abierto de 1797 en que el vecindario de Montevideo penetró en la Sala Capitular, tomó

asiento en ella como pueblo, discutió y deliberó sobre sus propios intereses á la par de los Cabildantes, ocupándose como el Cabildo de 1800 de los impuestos, de la policía, de la higiene, de las obras públicas, de las aguas potables, de los empedrados y cercos, de la compostura de los caminos, de la nomenclatura de las calles, de los abastos, de los edificios públicos y del puerto, problema que tanto nos afecta hoy mismo, de cuya solución depende el centro de la navegación en el gran estuario y nuestro incremento futuro en el comercio universal.

"¿Quién diría que después de aquellos movimientos de los vecindarios que se empinaban para hacerse pueblos bajo el régimen colonial, había de esperar Montevideo noventa años para volver al ejercicio de derechos y funciones comunales, que si se daban por merced de los monarcas cuando Zabala fundó la ciudad, se consolidaron por el gobierno local de los Cabildos, oligárquicos por su elección, sin duda, pero sometidos en los momentos críticos, en las situaciones solemnes, á la influencia avasalladora del pueblo en cuyo seno obraban y á cuyo nombre procedían!

. . . .

"En los primeros albores de nuestra vida revolucionaria, los Cabildos no son ya depuestos por los gobernadores, ni elegidos por ellos. En 1815 un simple ciudadano, don Juan María Pérez, tribuno improvisado del pueblo, seguido de un grupo numeroso, golpea las puertas del Cabildo solicitando vénia para entrar y pide nueva elección por no ser digno de la confianza general el Cabildo que actuaba á la sazón.

. . . .

"Abierta en gérmen el orígen popular de nuestras Juntas y la enseñanza viva de las iniciativas del pueblo para crear el gobierno local".

II

En las consideraciones que anteriormente he hecho, he tratado de refutar al Dr. López y á los que tanto admiran las instituciones Norte-Americanas—renegando de nuestros principios coloniales—cuando solo con mirar se percibe la brillantéz de los Cabildos—que páginas de libertad han escrito en la historia Americana; y cumplido ligeramente ese deber—paso á explicar y detallar la organización especial de ese cuerpo concejil. Al mismo tiempo indicaré las modificaciones que á mi juicio debieron sufrir los Cabildos para engranarse en el nuevo régimen imprimido por la emancipación.

Los Monarcas Españoles no gobernaban directamente á los habitantes de América en su vida civil y política—sinó que éstos se gobernaban por sí mismos—en las ciudades, pueblos y villas por medio de Cabildos. Así dice Zolorzano que los Cabildos se eligiesen y tuviesen las mismas atribuciones—"como lo solían tener en España ántes de introducirse el uso de los Corregidores".—" Pudiera decirse que los españoles no traían á América más institución que esta de la Municipalidad, que es tan antigua, está tan arraigada en el corazón de los pueblos, que cuando España se vió privada de su rey en 1809 se organizó en Juntas por millares y se dió tantos gobiernos como aldeas y villorrios contaba" (1). Y esa institución que tanto floreció en España desde aquel célebre Concejo que vigilaba al rey con su terrible *sinón-non* hasta su caída en el sometimiento de los comuneros de Castilla—vino á la América por un extraño capricho de los reyes—como buscando nuevos aires

(1) Conflictos y armonías de las razas, por D. F. Sarmiento.

y pueblos vírgenes para desarrollarse y formar la tierra clásica de la república.

Esa aberración histórica, la explicaré en otro lugar, y veremos como lo suprimido en la metrópoli por el absolutismo de los reyes—fué tan mimado y garantido en las colonias.

El Cabildo era oligárquico, pero—sin embargo—varias cédulas reales permitían la entrada á personas que no podían alcanzar los rangos y distinciones sociales—que los descendientes de familia de orígen privilegiado.

La elección era practicada por los cabildantes cesantes siendo anual que como dice Zolorzano—"*solo se dá un año de duración para que ese honor se reparta entre un número mayor de ciudadanos*".

Con este principio se cumplía la ley del gobierno repartido—al mismo tiempo que el pueblo tenía una contínua actividad—acostumbrándose á la cosa pública con aprendizajes provechosos.

Las reales órdenes impedían á los Gobernadores y Oidores se presentasen en la Sala Capitular en los momentos de elección—para evitar la violencia y quitar á este acto su carácter voluntario y eminentemente libre. Al respecto dice Zolorzano en su Política Indíana, tomo 2.º libro V Cap. I pár. 4º.: "Y por otras más nuevas (se refiere á las cédulas reales) de Lerma—17 de Junio de 1607, y de Madrid 13 de Febrero de 1620, se permite al Virrey de Lima *que puede hallarse presente en el Cabildo* de aquella ciudad el día de año nuevo, que es cuando se hacen las elecciones, pero que esto sea para que se hagan con más quietud y autoridad y sin que por él ni por otra alguna persona se violenten los votos, y votantes de ellos, ántes sean y se dén por cédulas secretas y esas después de sacadas de la urna se cuenten y refieran en público y voz alta por el

escribano del Cabildo y queden en él escritos los votos que tuvo cada uno para que siempre conste de ello".—Más tarde esta excepción fué anulada por la ley 2 tit. 3 libro 5 Recop.

El número de cabildantes eran doce en las ciudades de importancia y seis en las demás—pero esta regla no era uniforme, pues Montevideo empezó con nueve, número de concejales que aún conservamos en nuestras actuales Juntas—como máximum.

Los cargos eran—como lo he dicho—anuales, pero sucedió en Montevideo—que algunos llegaron á ser perpétuos y vendibles en remate público—como el de Regidor Décano, Regidor Alguacil Mayor, Regidor Deposítario General y Regidor Alcalde Provincial.

Las varas no se daban á cualquier ciudadano, sinó que debían tener algunas condiciones y entre ellas se pueden citar—la preferencia á los Conquistadores, Pacificadores y Pobladores y sus descendientes, á los Encomenderos y vecinos con casa poblada y haciendas.

Los tenderos y los clasificados de ejercer oficios viles—eran excluidos del Regimiento, Justicia y Gobierno de la ciudad—"porque éstos regularmente suelen ser removidos de oficios públicos, como lo enseñan algunas leyes y latísimamente Andrés Tiraquelo" Los comerciantes é industriales que *actualmente y por sus personas* no tratasen, ni administrasen, sinó por medio de criados y factores—no incurrían en *nota*, por cuanto era el medio de facilitar el comercio en las Provincias y apropiarlo á los hidalgos. Mas tarde esta institución se hizo más liberal y en su seno se sentaron verdaderos plebeyos—como sucedió en Chuquisaca y en Montevideo.

La división entre nobles y plebeyos—no se introdujo tan hondamente en América, y así dice Zolorzano— "porque es

ta división de estados no se practica en ella ni conviene que se introduzca".

"Los empleos electivos correspondían á los otros miembros de la Corporación entre los cuales figuraban los Alcaldes de primero y segundo voto, el Regidor Juez de Policía, los Regidores defensores de pobres y menores, el Regidor Alférez Real y el Fiel ejecutor".

Los Alcaldes de 1.º y 2.º voto conocían de las causas civiles, comerciales y criminales; y en algunos puntos—como en Montevideo—el de primer voto conocía en lo civil y comercial, y el de 2.º en lo civil solamente. Eran jueces de 1.ª instancia. Con referencia á *lo criminal* que no figura en la reseña histórica del Censo de Montevideo, debo manifestar—que lo conceptúo era generalmente de la jurisdicción de los Alcaldes, por cuanto Zolorzano haciendo crítica á Juan Matienzo que sostenía por más conveniente quitar la jurisdicción criminal "por decir que raras veces administran justicia en ella (en las Indias) enteramente y con libertad;"—"pero—decía Zolorzano, esto es contrario á las cédulas reales, que se la conceden en tanto grado, que aún en caso que de los dos Alcaldes compañeros el uno cometa algún delito, dán poder y facultad al otro para proceder contra él por la gran distancia de los caminos, y difícil recurso á los superiores". (Libro V pár. 14 del tomo 2.º).

De los autos de esos Jueces se apelaba al Gobernador, Real Audiencia ó Cabildo, según costumbre. Conocían también de los pleitos entre indios en los lugares que los usos así lo exigían.

El Alcalde de 1.er voto era el reemplazante del Gobernador cuando vacaba este puesto, ocupándolo durante no se proveyese.

A los Alcaldes Fieles ejecutores—pertenecía la provisión

y abastecimiento de los pueblos donde residían, y la visita y tasa de lo que á éstos tocaba, como lo dispone otra cédula del año 1573. El cargo desempeñado por los Fieles ejecutores tiene grandes semejanzas á los Ediles Cereales ó Alimentarios de los Romanos, y se explica su introducción en los Cabildos como un uso establecido en España por Roma en sus comunidades, y más tarde la legislación del siglo XI la tomó de las prácticas populares.

El Regidor Juez de Policía—vigilaba todo lo relativo al órden, higiene y comodidad de la ciudad: este funcionario representaba el carácter genuino de la institución. Era jefe de los *Alcaldes de Policía* llamados *Prebostes de Hermandad* - cuyos cargos tienen perfecta analogía con los que ejercen los actuales comisarios de policía. La duración en el cargo era de un año y de carácter electivo, pero por algunas cédulas—en las más de las Provincias de las Indias se empezó por vender y á perpetuar estos oficios con títulos y honores de *Provinciales de la Hermandad.* Este hecho no pasó sin protesta, y los Cabildos lucharon por sus privilegios—pero nada consiguieron, y el despojo se consumó.

El Alguacil Mayor era el ejecutor de los derechos municipales; perseguía el cobro de las rentas y derechos. Tenían éstos la facultad de nombrar otros alguaciles que recibían el nombre de *menores* y no podían recibir nada por esos nombramientos. Así algunas cédulas estatuían que debían prestar juramento cualquier Alguacil Menor *de que no le han llevado nada ni hecho concierto con él.* Se practicaban estos requisitos para contener en algo—la inmoralidad de aquellos tiempos—en los conciertos y compras de *oficios.*

"El Alférez Real desempeñaba las veces de un maestro de ceremonias—y paseaba en las grandes solemnidades re-

ligiosas la bandera de España en las calles y plazas de los pueblos americanos".—Tenía voz y voto en el Cabildo y prefería á todos los Regidores dentro y fuera del cuerpo concejil, teniendo además salario doble que el de los Regidores. Reemplazaba el Alférez Real -á los Alcaldes Ordinarios—en sus ausencias ó muerte.

Tocaba también á los Cabildos nombrar *Depositario General* y tomar sus fianzas y renovarlas—cuando sufrieren disminución. A este funcionario debían hacerse los depósitos. El Escribano del Cabildo tenía una especie de control en los actos del Depositario—y así las cédulas lo obligaban á llevar un libro de depósitos,—dando cuenta el Depositario de aquellos con designación de día, mes y año. El cargo degeneró en perpétuo y vendible. Podían los Cabildos nombrar Procuradores que asistieran á sus causas, pero este nombramiento se hacía por votos de los Capitulares—prohibiéndose hacerlo por Cabildo abierto.

Los Cabildos—para el conocimiento de los vecinos—publicaban sus acuerdos por bandos, y las ordenanzas y estatutos necesitaban prévia confirmación de los Virreyes ó Gobernadores, traba que la costumbre luego no más derogó en América. La entrada con armas, así como la presencia del Virrey ó Gobernador acompañado de Tenientes, era severamente prohibida y cumplida fielmente.

Las prestaciones personales se practicaban por los vecinos con verdadera sumisión y buena voluntad, y fué una costumbre en América emplear cuatro días de trabajo personal en las obras públicas y caminos. Hechos que hoy han desaparecido—sin explicarnos cómo—y que tanto bien hacen á la comunidad á quien directamente se le dá la carga y el beneficio, y despierta la policía más activa y celosa para el cuidado conservatorio de las obras.

Los Cabildos tenían ámplias facultades para establecer

tributos y procurarse rentas—así como el diezmo, las capitaciones, licencias, impuestos de consumos y abastos. El de Montevideo á semejanza de otros Cabildos reglamentó la "introducción de las bebidas—según el modelo de las leyes de Indias, para las alcabalas, *resucitadas hoy en cási todas las naciones* bajo denominaciones diferentes, y propuestas y legisladas entre nosotros sobre los fósforos, los cigarrillos y el alcohol". (C. M. de Pena). Las alcabalas se extendieron á la carne viva y muerta, corambre y pelo, sebo, lana, etc., etc, y de aquí arranca el orígen de las actuales rentas de abasto y tablada. "El obligado de la carnicería ha de pagar la alcabala de la carne muerta, y ninguna persona podrá matar carne para vender fuera del matadero, pena de pérdida".

No me es posible dar mucha extensión á este trabajo, y solo haré algunas consideraciones sobre nuestros Cabildos.

Montevideo—"por intermedio de estas corporaciones tan humildes como perseguidas, dió vida al espíritu público del Uruguay y se formó en sus habitantes el criterio de que el poder debía ser ejercido en una forma arreglada, equitativa y beneficiosa para todos". (1)

El Cabildo desde sus comienzos buscó en los acuerdos generales de los vecinos—la fuerza del pueblo, y acostumbró á éste á encariñarse con una institución que salía de su seno—le llamaba y le abrigaba.

No es necesario citar los hechos resaltantes de la historia para demostrar la clarovidencia que de la Sala Capitular se irradiaba por todo el Uruguay; me remito á la primera parte de este capítulo dónde se admira una institución tan buena y se siente su muerte entre el cáos de los acontecimientos—queriendo hacer una resurrección de algo

(1) F. Bauzá,—Obra citada.

que del fondo de la tumba guía una idea y una gran reforma.

Si nosotros—ménos influenciados por los argentinos y sus Consejos de administración—hubiéramos seguido en la ruta de los Cabildos, habríamos indisputablemente construído los cimientos donde se hubiera levantado una Nación poderosa—que hoy aún—anda en tanteos para asentar la planta. La justicia y lo político—era absurdo confundirlo con funciones concejiles que solo al manejo y gobierno de intereses locales debe extender su esfera de acción, para producir el verdadero reinado de funciones deslindadas y de la división lógica del trabajo político.

La justicia y lo político es un servicio general—que de suyo uniforme—debe sentirse igual por todos los ámbitos de la Nación. Esta división de funciones se hubiera producido al crearse nuestra nacionalidad con sus tres poderes soberanos.

La policía—servicio indudablemente de carácter local—no hubiera tampoco quedado en manos de los Cabildos, por cuanto nuestra propia anarquía y á veces singular quietud—reclaman la centralización de este servicio—del cual depende la acción de la justicia y la tranquilidad de la República.

La designación de *nombres* por los cargos hubieran tambien desaparecido; serían vocales—concejeros ó simplemente cabildantes, y democratizando la institución—habría sido la valla poderosa donde se hubiese detenido la prepotencia de los caudillos.

Las *rentas*—con pocas variantes—se han conservado por nuestras Juntas, con la triste diferencia de que éstas—sólo las vén desfilar para llenar las arcas del Poder Central.

Estas y otras reformas que sería largo enumerar—hubieran sufrido los Cabildos para identificarse con el nue-

vo régimen. ¡Cuántas vêces en las horas amargas de nuestra historia—nos hubiésemos agrupado como pueblo alrededor del Cabildo—para detener la marcha invasora de un poder que todo á sus plantas rendía!....Y cuántas veces hubiésemos impedido el enseñoreamiento del cesarismo con la resistencia organizada de los pueblos de la República!....

Faltos de escuela para educar á los pueblos y de un poder popular organizado—hemos sentido los males que de la inexperiencia è impaciencia de nuestros antepasados—han surgido como resultado implacable--del desconocimiento del *gobierno propio*—de la acción común de todos los ciudadanos en la cosa pública.

*
* *

En las páginas anteriores había ofrècido explicar el raro contraste que el Gobierno de las Indias ofrecía con el de España—y ántes de terminar este capítulo trataré de buscar el enigma de los actos contradictorios de los monarcas.

Cuando la casa de Austria se entronizó en España con Cárlos I y V de Alemania, existía desde los tiempos de Alfonso el Sábio—la institución de los Cabildos—apoyada en los *fueros* y perpetuada en los españoles—como una conquista de la cual eran celosos, y la conservaban como un don precioso de sus derechos y privilegios. El advenimiento de este monarca señaló nuevos rumbos á la política española, siguiendo desde ésta un derrotero contrario al imprimido por el espíritu nacional y los reyes anteriores.

Cárlos y su corte de extranjeros y sus famosos flamencos—tan odiados en la noble península,—ultrajaron los fueros

de las ciudades—ávidos de los "*ducados dobles*"—tan raros en Castilla y tan abundantes en Flandes, esquilmaron al pueblo—burlando sus derechos y costumbres.

La celosa Castilla—no pudo resignarse al discernimiento de *oficios* á los extranjeros—que por sí solo importaba ese hecho, la violación más notoria de las leyes españolas, además de constituir un azote para los intereses y un cercenamiento de las libertades comunales. Ese reino y algunas ciudades organizan con sus Cabildos la defensa de sus derechos—presentan memoriales al rey, nombran sus procuradores y después del viaje aquél tras de un monarca—que de ciudad en ciudad—muda las cortes—hasta llevarla á la Coruña y abandona la representación del pueblo—consiguiendo sus pretensiones y llenándolos de ludibrio con un *regente extranjero!*

El guante estaba arrojado, y los pueblos de Castilla organizan ligas, las comunas se unen y la guerra inunda la España, minando el poder de la casa de Austria.

La Junta de Avila triunfa, pero si Padilla y los comuneros fueron heróicos para vencer,—no fueron hábiles para gobernar, y Carlos consigue en medio de disturbios entre sus adversarios—someter á los que en su pecho llevaban la aspiración heróica de la España libre....

La caida de los héroes—dió por resultado la supresión de las libertades concejiles—que por experiencia enseñaban á Carlos eran temibles para los deseos despóticos de la monarquía. Los Cabildos cáen y los Corregidores toman su lugar.

Más tarde—cuando el poblamento de América y su gobierno toma incremento—los reyes absolutos dan á los nuevos pueblos la institución del Cabildo, ofreciendo la dualidad de gobierno concejil, con la Metrópoli. Este hecho—hijo del cálculo estrecho de los reyes, fué el más precioso

para las colonias—que como ya lo signifiqué—las prepararon á la emancipación.

Los reyes temieron á la influencia desmedida que sus delegados—los Virreyes, Gobernadores, Adelantados, etc., etc.,—tomaran en regiones tan apartadas; y para crear un poder rival—dieron libertad al pueblo instituyendo los Cabildos. La monarquía—por experiencia sabía la fuerza de la institución y no pudiendo vigilar de cerca á sus emisarios—por temores de independencia, aflojó los lazos de servidumbre á los pueblos y así por mucho tiempo—dos poderes antagónicos—mutuamente se controlaron y limitaron.

Pero si en momento dado el absolutismo puede conseguir su poderío con las libertades de los pueblos, la victoria es efímera, se esgrime una espada de dos filos, y por ùltimo se derrumba lo monstruoso con estrépito, por sí mismo, como los edificios sin cimientos.

Los Americanos—en el período que la Metrópoli peleaba contra las águilas del emperador Napoleón—vieron que con sus instituciones se gobernaban bien, y una vez tomado el camino de la libertad—es imposible detener á los pueblos que—cual gigantesca desconocida fuerza—todo lo arrastra á su paso y domina con resplandecientes expansiones de los eternos principios y de los santos ideales de la humanidad.

El cálculo interesado de los reyes dió á la América la escuela de la democracia, que preparó su independencia.

LAS JUNTAS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS.

I.

La administración local—de la general—ha sido netamente distinguida por nuestra Carta Fundamental de 1830, estableciendo en la sección X preceptos para el "gobierno y administración interior de los Departamentos".

La Constitución del Estado instituyó los Jefes Políticos, funcionarios delegados del Poder Ejecutivo en los Departamentos—con funciones en lo gubernativo y con las atribuciones que más tarde por leyes especiales, por decretos, disposiciones administrativas, etc., se les señalaron.

El Jefe Político es la autoridad superior del Departamento en lo *gubernativo*, pero muy bien puede decirse que si ese era el rol constitucional, el uso y nuestras prácticas abusivas y enervantes, han hecho del delegado del Poder Central—el jefe superior de la administración Departamental.

Las manifestaciones municipales, la vida local en su propio manejo autónomo y libre,—han tenido su cabida en la Constitución, desde luego que por mandato del constituyente se instituyeron las Juntas Económico-Administrativas en los pueblos cabeza de Departamento, con facultades extensas y con una misión preciosa que lleva en sí la fuerza fecundante de los municipios en la gestión de los intereses locales.

Las Juntas—como en otro capítulo lo he manifestado, sustituyeron á los Cabildos, sin las grandes prerrogativas de éstos, sin horizontes definidos; sustitución que después del régimen colonial—colocó á los pueblos en una situación precaria, impidiéndoles ver claro el porvenir, quitándoles el derrotero de su desenvolvimiento político y social. El espíritu del constituyente pudo turbarse en los momentos del derrumbe de antiguas dominaciones, de ódios que se despiertan en momentos críticos de encarnizada lucha y sin resistencias pretendiendo crear abismos con el pasado, la institución del Cabildo fué suprimida; su nombre—tan glorioso y que en horas de verdadero entusiasmo ó de triste abatimiento—fué la bandera de los pueblos; aquel nombre—supremo ideal de los ciudadanos—pasó á la historia y á la posteridad solo se le dió *denominaciones diferentes* que extraviaron las ideas y sembraron el cáos.

La duda gravitó en los criterios; la municipalidad se consideró suprimida; las vacilaciones, la eterna incertidumbre guió á los pueblos, que si algo claro vislumbraron en lontananza—los vaivenes y las luchas todo vició y oscureció. El centralismo fué un sistema regular que se ha perpetuado en diferentes formas, bajo mentidos pretextos, y que hoy aún con hondas raíces—recién empieza á conmoverse para caer ante ideas y principios de régimenes más liberales.

Muchos han negado y casi es una creencia bastante generalizada, de que en las Juntas no reside el gobierno municipal.

No pretendo demostrar qne en nuestra Constitución, tan invocada y tan poco respetada, exista un régimen municipal ámplio, tal cual nos es dable aspirar, ni tampoco conceptúo sean las Juntas la etapa progresiva de los Cabildos, —pero creo que dentro del precepto constitucional se en-

cuadra perfectamente un descentralismo racional y satisfactorio, y hasta el municipio mismo—sin esa amplitud de miras y atribuciones que en otros países constituyen el nervio nacional.

Las Juntas Económico-Administrativas gozan de independencia, de roles importantísimos y de una alta misión afin con el municipio; el carácter *concejil* claramente indica el pensamiento del constituyente, porque lógicamente fluye que solo en la vida del municipio cabe el consejo. Los ayuntamientos, los Municipios, los Cabildos—toda esa nomenclatura especial y diversa del gobierno propio local—reposa sobre el carácter concejil, restos de antigua denominación que perfectamente caracteriza una idea. Nosotros —á pesar de varios esfuerzos - no pudimos desprendernos de todo el régimen colonial, algo debía quedar, y el cargo *concejil* de los vocales de las Juntas nos indica que si mudamos de *nombres*—no perdimos la base del antiguo Cabildo, verdadero municipio. Junta ó Cabildo—Ayuntamiento ó Concejos—todo respira libertad comunal, gobierno local, instituciones municipales.

Si los constituyentes deslindaron clara y terminantemente—los intereses generales de los locales—instituyendo corporaciones de manifestación interior en el Departamento, lógico es deducir que la tal distinción y deslinde debía responder á funciones diversas—á órganos diferenciados. Si las leyes distinguen—es precisamente para aplicar principios diversos. De otra manera no se explica que hombres versados en la vida política del coloniaje—imbuidos en las prácticas de los Cabildos, y algunos entre ellos—como Barreiro—apegado á éstos—á los cuales dió esplendor en los tiempos de Artigas, no miraran en las Juntas el poder del *self-governement*—ya que ideas definidas tenían de la gestión de los dos dos órdenes de intereses—nacionales y locales.

La nueva era—que tomó orígen en nuestra independencia, se caracterizó desde sus primeras manifestaciones—por el centralismo, por la absorción de toda la vida social—como hecho necesario á la existencia y consolidación del naciente Estado. Desde aquella ley de 1826 que suprimía los Cabildos y dividía en distritos y cuarteles—administrados por un funcionario dependiente del Poder Central, se fué acostumbrando el pueblo á considerar caduca la institución municipal, y así cuando la Constitución de 1830 fué jurada—las Juntas solo como resorte administrativo fueron aceptadas y juzgadas. La ley anunciada no vino, el vacío á llenar era inmenso, y así hombres de preclaro talento como don F. Juanicó decía: "El Presidente (que lo era el señor Juanicó) hace moción para que con arreglo á los artículos 126 y 127 de la Constitución se solicitase de la Asamblea General, por conducto del Ejecutivo, la ley que debe fijar las atribuciones, deberes y facultades de las Juntas E. Administrativas y la que ha de señalar los fondos y los arbitrios para atender á los objetos de su instituto;—y apoyada por los vocales, fundó la conveniencia de la primera en la certidumbre de todos los pasos que hubiesen de dar *unas corporaciones nuevas en el país, sin modelo, sin guía y sin una pauta fija que reglase con precisión y claridad el ejercicio de sus funciones, por lo mismo que se les atribuye tan multiplicados y vastos objetos, como se indicaban por la Constitución*; que la falta de deslinde en sus facultades traería la mayor confusión y aún quizás complicaciones siempre desagradables con las demás ramas de la administración, y aún recargar sobre los hombros de la Junta un peso de atenciones que no pudiendo soportarlo con los esfuerzos de su contracción le atrajese el descrédito entre sus conciudadanos;—y la segunda en que sin los medios de hacer efectivas las mejoras sociales de que están

encargados estos cuerpos, sin datos para levantar el cálculo de sus rentas y combinar las erogaciones, ¿qué podrían hacer que no fuese aéreo?" (1) Los rumbos de las nuevas corporaciones de administración interior—no se conocían, desde que la opinión corriente de la época—conceptuaba abolida la municipalidad. La oscuridad nacía del mismo precepto, de las leyes de 1826 (2) y 1829 que no solo suprimió el municipio sino también las rentas de los Cabildos de Montevideo y la Colonia; el temor de lo antiguo impidió á la Constituyente una franca declaración del régimen municipal algunos años ántes muerto para centralizar fuerza y romper valientemente con los usos de la dominadora España.

Si la duda ha existido por causas especiales y se ha perpetuado como una verdad para restringir la misión constitucional de las Juntas—obstaculizando los fines de su instituto, hoy no podemos continuar así, en la indiferencia, en el abandono, esperando la reforma constitucional para llenar legítimas aspiraciones, cuando podemos de inmediato allegar conclusiones que devuelvan sus derechos á las Juntas Económico-Administrativas.

La demostración palpable de la misión constitucional de las Juntas en el carácter municipal—que conceptúo tienen, está en el artículo 126 de la Carta Fundamental. Promover la agricultura, la prosperidad del Departamento en todos los ramos,—cosas son que evidentemente indican su independencia, su latitud, su cometido precioso, y ninguna corporación con objetivos tan trascendentales—con facultad de *promover*, puede ser dependiente, un mero resorte

(1) Actas de la Junta de Montevideo. Sesión de 10 de Diciembre de 1830, citadas por el Dr. Pena en la Memoria de la Junta de Montevideo de 1888.

(2) Colección Legislativa por el Dr. Alonso Criado. Tomo I pág. 9.

del poder central, sinó el gobierno local con magníficas proyecciones de libertad en la concepción y en la acción. La iniciativa solo puede nacer en la voluntad libre.

Mal podían las Juntas promover la agricultura y la prosperidad del Departamento—si no tuvieran independencia ni autonomía y no es razonable suponer que nuestros constituyentes dieran una facultad de iniciativa—para subordinarla luego al criterio del Poder Ejecutivo. Tal contradicción no existe ni puede en esa ley, arrojársela como injuria á los ilustres ciudadanos de la Asamblea Constituyente.

Las Juntas además tienen la alta tutela de los derechos individuales—velando por su conservación; facultad soberana que revela elocuentemente lo libérrimo de la institución y la latitud de acción para llenar tan precioso cometido. La autonomía es inseparable de este objetivo; en la lucha por él—tiene necesidad de propia autoridad, máxime cuando á menudo tendrá que contener los avances del Poder Ejecutivo, poder más expuesto á exceso que los otros por la misma razón de la fuerza que dispone, y si fuera mero rodaje de la administración central—el cometido sería irrisorio—sería una aberración inconcebible del constituyente—un sarcasmo al *tutor* esclavizado á los caprichos de un amo. El ejercicio de los medios conducentes á tal atribución, no pueden ser trabados por autoridades superiores, ni la defensa de derechos individuales puede ser eficáz si en las Juntas no residiera el gobierno municipal—la autonomía local, por cuanto que sin independencia no podrían controlar á los violadores ni tendrían un derecho para repeler sus ataques. ¡Qué protección irían á ejercer si el constituyente en su clarovidencia no las hubiera dotado de existencia propia—desligada de vínculos directos de obediencia pasiva á los mandatos del Poder Central!

El señor don Pedro E. Bauzá en la obra intitulada "Gobiernos Interiores"—obra ya anteriormente citada y que revela un estudio detenido sobre el particular—dice: "Como se desprende de los dos artículos trascriptos, los Constituyentes dieron á las Juntas una autoridad un tanto afin con la autoridad Municipal; y está el hecho de que las cometieran el encargo de promover, por propia iniciativa, la prosperidad de los Departamentos en todos los ramos. Aún más: la singular misión de velar por la conservación de los derechos individuales que como se comprende abarca trascendencia tal en el órden de funciones de una autoridad á quien se inviste con semejante prerrogativa, que mal se aviene con la condición estrecha de mandato á que ahora están sometidas las Juntas. Dependientes estas Corporaciones del Poder Ejecutivo ¿á quién ha podido ocurrirle que los Constituyentes librasen su cuidado, nada ménos que la conservación de los derechos individuales, circunstancia que exige plena libertad de acción precisamente en la autoridad llamada á proteger esos derechos?"

La conducta posterior de muchos constituyentes aclara las anteriores afirmaciones y llena el vacío—que á juicio de muchos—dejaron en la sección décima, revelando el espíritu altamente político que los guió.

El constituyente Solano García—con el afán de precisar el espíritu de los arts. 126 y 127 de la Constitución, presentó un proyecto de ley de organización municipal—dando á las Juntas—á las cuales consideraba representantes del *Poder Municipal*, ámplias facultades y medios de cumplirlas.

En la Cámara de Senadores había gran número de constituyentes, y á ninguno se le ocurrió levantar la voz para condenar aquella idea, genuina expresión del móvil elevado y unánime que impulsó á la creación de las Juntas. E. Administrativas, con el carácter de municipalidades. La idea

del de los demás Departamentos. Las ciudades capitales tienen en todas las naciones por su proximidad al gobierno nacional, por su densidad de población, por su riqueza, por el mayor grado de civilización y de cultura á que han llegado, ó ya simplemente por la influencia política, una organización distinta de las demás ciudades, villas ó pueblos". Un ejemplo remarcable lo tenemos en el régimen especial de París y Lyon en Francia, de Madrid en España y de Lóndres en Inglaterra, y en Estados Unidos.

La ciudad de Montevideo tiene además un Reglamento orgánico especial, el cual estudiaremos al final de este trabajo,—entrando en seguida al régimen actual de los Departamentos—con los principios generales que rigen á todos, como así mismo los particulares á los de campaña.

En los pueblos—cabeza de Departamento—existen Juntas Económico—Administrativas. El número de vocales oscila entre cinco como mínimum y nueve como máximum. Es necesario la vecindad conjuntamente con la ciudadanía y propiedad raíz—para ser vocal. Estas condiciones remedan á las que establecían las leyes de Indias para formar parte de los Cabildos. Los cargos tienen el carácter de *concejiles*, siendo gratuitos y de una duración trienal.

El Presidente de la Junta es nombrado de entre los vocales.

La elección de la Junta es de orígen popular y se rige por la ley de elecciones—en la época prefijada por ésta. Sobre este tópico que considero de importancia y que reclama una reforma tan sentida como la de marcar atribuciones y objetivos á las Juntas, me permitiré hacer algunas consideraciones.

La representación de los intereses locales reside en las Juntas, corporaciones que deben respirar popularidad, ser la verdadera encarnación de las miras locales, alejadas de las

pondrán al Cuerpo Legislativo por conducto del Poder Ejecutivo los demás *arbitrios* que *juzguen oportuno establecer* hasta llenar los gastos que demanden los objetos de su instituto".—El constituyente Barreiro aconsejó con frases laudatorias la sanción de este proyecto—verdadera interpretación del espíritu de la Carta Fundamental.

La municipalidad la tenemos en gérmen, y dentro de la Constitución cabe una ley descentralista de modesto ensayo de vida autónoma, como paso prévio á la reforma constitucional que dará á los pueblos—ya habituados á su propio manejo—más amplitud y libertad.

La ley orgánica se impone y vendrá. La reforma se ha iniciado; y una idea—aunque de pronto no se encarne en la práctica—es una insinuación de progreso que más tarde se hará hermosa realidad. Los proyectos del Dr. Martín Aguirre, del Dr. Carlos M. Ramírez, de D. Francisco Bauzá y Dr. Carlos M. de Pena, han iniciado el período moderno de descentralización con leyes municipales perfectamente constitucionales—que si al presente no han sido ninguno de ellos sancionados—han dejado sin embargo latente la aspiración de toda la República en la modificación inminente y necesaria del mecanismo actual de administración. En hora oportuna—esa aspiración se hará carne, y surgiremos—después de *sesenta y tres años*—á la vida municipal, instituída por el constituyente.

II

He pretendido demostrar en las anteriores consideraciones—que la misión constitucional de las Juntas—no es de la simple dependencia de un Ministerio, sinó la administración libre de intereses locales por el órgano que en algo

representa un "gobierno municipal de los Departamentos".

Las pasiones egoistas han quitado á las Juntas su verdadero carácter, centralizando todo y reduciendo á la inacción á Cuerpos que deben llenar mandatos definidos por el constituyente, cumplir fines trascendentales para los pueblos. Hemos esperado una ley orgánica que datallara esas atribuciones y aún esperamos una franca declaración del legislador que deslinde cometidos—y coloque á las Juntas en sus derechos, al abrigo del capricho del Poder Ejecutivo.

La organización actual de las Juntas—responde en su mayor parte á delegaciones del Poder Ejecutivo, á leyes sueltas ó á disposiciones esparcidas por los Códigos, sin órden ni plan determinado.

Mientras no se sancione una ley al respecto—viviremos en el cáos, con derechos precarios, siempre bajo el mandato y la voluntad de Poder Central.

A pesar del cáos que domina la legislación Municipal podemos muy bien deslindar dos principios diversos que rigen á las Juntas.

La Junta Económico-Administrativa de Montevideo tiene atribuciones especiales y organización diferente á las de campaña. Esto es lógico, por cuanto siendo Montevideo—capital de la República—y residiendo en ella los poderes públicos, necesita y reclama otra organización y reglas propias determinadas á un medio distinto.—La densidad de población, el inmenso desarrollo, grado de cultura, la cantidad de rentas de que se dispone y la influencia política que poséen las capitales nacionales—hacen necesarios fines más extensos que se traducen por organizaciones más complicadas, siguiendo así la ley del progreso. Con razón y de acuerdo con lo que acabo de exponer—decía el Dr. Pena: "El régimen municipal de Montevideo se distingue

encontró acogida, y en aquella Cámara—que sentía aún la influencia de los constituyentes—que era una proyección de la Asamblea de 1830, hizo una declaración franca y espontánea de principios constitucionales que alejan del ánimo toda duda y vacilación.

"Considerando—decía la Comisión de Legislación—que en las Juntas Económico-Administrativas, creadas por nuestra Constitución, reside el Poder Municipal tan profícuo á los pueblos;

"Considerando que la inacción en que se encuentran estos Cuerpos, después de seis años de jurada la Carta, depende de la falta de una ley orgánica que detalle el modo y forma de desempeñar las funciones, y designe los fondos que para esto se le aplican, la Asamblea General ha acordado y decretado con valor y fuerza de ley".

Los constituyentes en mayoría en la Cámara de Senadores—no atribuyeron la inacción de las Juntas al vacío ó á la insuficiencia de la Carta, sinó á una falta de leyes orgánicas que reglase las funciones de esos Cuerpos en los cuales reside el *Poder Municipal.*

En el año 1835—en la Cámara de Diputados—de la cual formaban parte gran número de los autores de la Constitución, se presentó un proyecto sobre Juntas—dándoles un carácter de independencia afin con el del Poder Municipal.

El artículo 3.º del precitado proyecto dice: "Las Juntas Administrativas de campaña atenderán con los fondos que se les aplican, á los gastos de instrucción pública de los respectivos Departamentos, á los del ramo de polícía, culto, edificios públicos y demás que les corresponde por su instituto, según el art. 126 de la Constitución". Y el 9.º hace una declaración absoluta—estableciendo una latitud inmensa en la acción de las Juntas, el cual artículo en seguida trascribo: "Las Juntas E. Administrativas pro-

luchas y pasiones de partido; buscando solo el progreso, el adelanto y la satisfacción de las necesidades de las localidades. Si en las Juntas—como generalmente acontece—predomina un solo partido político, la institución se resiente, le falta el apoyo decidido de parte del vecindario; y la acción bienhechora que debe esperarse más del concurso del vecino—que de las propias fuerzas de la corporación—no se traduce en hechos prácticos que llenen las aspiraciones medianas del Departamento. El sistema electoral que encarna el principio enervante y vejatorio de las mayorías, nulifica la acción común de los ciudadanos en pro del mandato de las Juntas; bien es sabido que el sistema de voto proporcional no se encuadraría dentro de un número restringido de *miembros*, pero muy bien se puede ensayar otros sistemas más adelantados que el actual, que en algo se acerquen á la justicia y verdad del sufragio, reforma especial para las Juntas—para así convertirlas al verdadero carácter de popularidad y opinión que necesitan para desarrollarse y progresar. El patriotismo aconseja una solución radical en el modo y forma de las elecciones—y descartando ideas ridículas de *partido*, es necesario que las poblaciones por sí traten de combinar listas mixtas como único medio de tener Juntas progresistas—que sientan las necesidades del pueblo, respondan á todas las aspiraciones y arrastren la fuerza vivificante del apoyo de todos los elementos. Ese esfuerzo común será la palanca poderosa que mueva y anime el adelanto departamental, que realice las mejoras más directamente sentidas de los pueblos de campaña. Es preciso realizar por la acción popular—lo que por deficiencia en las leyes—no existe, y mientras la reforma de la Constitución no se haga.

Rocha ha tenido Juntas modelos, con excelentes elementos; pero allí no ha predominado como un hecho general—exi-

gencias absurdas de *partidos,* y éstos—en los intereses locales—han tenido criterio político y verdadero patriotismo. Dominando en las urnas el partido colorado, han surgido Juntas en las cuales la mayoría de sus miembros—han sido de las colectividades adversas.

Las Juntas tienen un carácter de cuerpo deliberante representativo, y para que este carácter se manifieste ostensiblemente—la representación de todos los elementos honestos y de intereses diversos—deben tener cabida, como control, como progreso, como encarnación de la democracia.

El régimen municipal amplio y genuino—nunca será una verdad si no se asienta en la base de una ley electoral racional y justa, y sin la verdad del sufragio—única escuela que hace al ciudadano animoso en la cosa pública, único aguijón que enaltece á los pueblos,—desde que saben en el teatro reducido de la localidad—que el voto pesa en los comicios, que la unidad tiene vida y manifestación propia.

La especialidad de leyes electorales para la constitución de administraciones locales—existe en varios países como Francia, Bélgica, Inglaterra, España, República Argentina, etc.

*
* *

El poder ejecutivo de las Juntas—no está netamente establecido y así se puede decir que esos cuerpos— "administran deliberando y deliberan administrando".

La Constitución—en el art. 126 establece que las Juntas se reunan dos veces al año "por el tiempo que cada una acuerde",—lo que revela el carácter deliberativo de la institución que necesariamente necesita el poder ejecutor para hacer cumplir sus resoluciones en todo momento y principalmente

en la época de receso. El Presidente ha ejercido y ejerce la ejecución de los acuerdos municipales, pero de una manera imperfecta—y sin esa libertad de acción —de libre ejecución y responsabilidad administrativa que reclama el brazo ejecutivo.

La acción de deliberar es de muchos; la de ejecutar—de uno solo.

La Presidencia en las Juntas de campaña—por sí nada hace; todo es deliberación y la unidad de acción, la prontitud, la oportunidad y hasta la dirección armónica de los servicios y del mando—se pierde y se trastorna con la administración deliberante. La creación del brazo ejecutivo residiendo en el Presidente—se impone; y la ley orgánica tan esperada desde los comienzos de nuestra independencia, debe llenar ese vacío para establecer los poderes necesarios en la administración local, deslindado funciones diversas.

Varios sistemas han tenido legislación positiva—referentes al nombramiento de Poder Ejecutivo de las Municipalidades. En Francia—la ejecución reside en el Prefecto, funcionario nombrado por el gobierno central. En Inglaterra —según las ciudades—es nombrado por los Concejos municipales ó por la Corona. En Buenos Aires—es nombrado por el Gobierno Nacional con vénia del Senado.—El sistema que conceptúo más justo y equitativo, es el de que el órgano ejecutivo sea nombrado por la asamblea municipal—como única interesada en una buena elección y como medio de acercarse más á la opinión popular del lugar en que se actúa.

El sistema que he señalado en mi anterior conclusión—como practicable en nuestro país, es el mismo aconsejado por el Dr. Peña en su proyecto de Agosto de 1888 con la explicación que trascribo: "*No encontrando dentro de la Constitución amplitud bastante para crear el verdadero municipio con su Consejo deliberante ó Asamblea comunal* y su

poder ejecutivo aparte, constituyendo por separado la intendencia, he querido ceñirme á la organización actual de la Junta, sin que pueda objetárseme que la creación de la intendencia tal como la instituyo, sin salir de la Junta, sea incompatible con las disposiciones constitucionales; pues sigo al respecto, porque la reputo exacta, la doctrina del jurisconsulto Marshall—con tal que el fin sea legítimo, se encuentre entre los objetos de la Constitución y todos los medios sean apropiados, plenamente adaptados á tal fin; con tal que no estén prohibidos y sean consistentes con la letra y el espíritu de la Constitución;—son constitucionales." (1).

*
* *

Las Juntas—para la ejecución de servicios—tienen *comisiones especiales,* dirijidas generalmente por un vocal, especie de póder ejecutivo en el mandato determinado; así hay comisiones de salubridad, de obras municipales, de fomento y agricultura, etc. En la de Montevideo tienen la denominación de Direcciones.

Esta división del trabajo facilita el mejor cumplimiento de los fines municipales, especializa mejor el conocimiento de los servicios y sirve para asesorar mejor á la Corporación en los casos de resoluciones y acuerdos. El peligro que encuentro en esas comisiones – es en el control: pues que cada vocal—siendo al mismo tiempo jefe de una repartición y controlador como miembro de la Junta de los otros vocales—puede por propia conveniencia silenciar abusos—para que los suyos sean olvidados. El compañerismo es un lazo muy fuerte para que ofrezca una garantía eficáz de control y

(1) Véase Memoria de 1898, de la Junta de Montevideo: pág. 80.

vigilancia. Tal vez la creación del ejecutivo tal cual lo organiza el Dr. Pena—fuera un medio de evitar estos males posibles. El temperamento que considero más lógico, es el de nombrar fuera de la corporación—el jefe del servicio; con sueldo y responsable. La gratuidad del cargo impide contracción en los servicios, una ocupación diaria y constante, y así con jefes nombrados fuera de la Junta se consigue la actividad incesante y se tiene el control en el cuerpo deliberante de la Junta, sin que los vocales estén ligados con *responsabilidades iguales.*

En el Departamento de Rocha se ha practicado á menudo el nombramiento de comisiones especiales de vecinos—con carácter gratuito, y han dado muy buen resultado.

La introducción de asuntos se hace por Secretaría y prévio informe del *vocal* competente—según la clase de asunto—resuelve la Junta á mayoría de votos.

Las deliberaciones de las Juntas de campaña no se ajustan á un reglamento orgánico—sinó á un *comon law*, y disposiciones especiales esparcidas por los Códigos y Colección Legislatíva.

*
* *

La Constitución en el art. 126 señala el primordial objeto y cometido de las Juntas—que "*será promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento. en todos sus ramos: velar así sobre la educación primaria como sobre la conservación de los derechos individuales, y proponér á la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias ó útiles*". Estas atribuciones principales han sido ya ampliadas ó restringidas por leyes ó disposiciones posteriores. El decreto 13 de Agosto de 1868, el Código

Rural, el Civil, una multitud de leyes y decretos esparcidos por la Colección Legislativa, etc.—señalan como atribuciones de las Juntas:

1.º Velar por la educación primaria. Esta atribución queda *reducida* al nombramiento de Presidente y demás miembros de la Comisión de Instrucción Pública con arreglo á la ley de educación común.

He dicho que esta facultad de la Junta queda reducida á aquellos nombramientos, por cuanto las atribuciones dadas por los artículos 31 y 32 no se cumplen — sea por invasión de autoridades ó por desidia de las mismas Juntas. La fundación de escuelas, su sostenimiento, presupuesto escolar, vigilancia de la instrucción y control de las autoridades escolares — pertenece á la Junta. (1)

2.º Promover la agricultura, prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos, para cuyos fines ejerce las facultades conferidas por el Código Rural. Así, por ejemplo —la Municipalidad interviene en el cultivo del arroz (artículo 278)—en los cercos y el descerco de las chácras (sección 2.ª) — en el dominio y aprovechamiento de las aguas, concediendo permisos para la construcción en terrenos públicos — de cisternas, aljibes, etc., teniendo la propiedad de las aguas halladas en la zona de las obras públicas, y además interviene en todas las secciones del título agricultura, desde la sección V hasta la parte de los riegos, aprovechamientos, servidumbres de aguas, concesiones, etc.

Por el artículo 614 del Código Rural, las resoluciones de las Municipalidades — en materia de aguas ó policía de ésta — causará estado, si no se recurre en un plazo de ellas. Lo que dá un carácter ejecutivo inmediato á las Juntas en estas materias — sin necesidad de prévia consulta — obran-

(1) Ley de Agosto 24 de 1877. — C. Legislativa, pág. 639.

do con autoridad propia. Interviene además la Junta — en la conservación, cuidado y formación de montes públicos, en la persecución de la langosta, etc. Se puede decir que en todo el Código Rural intervienen las Municipalidades — teniendo preciosas facultades y que se ha iniciado desde la promulgación de este Código una nueva era para los cuerpos concejiles, con la particularidad de ser estables las atribuciones — y no precarias como son las delegadas por complacencia del Poder Ejecutivo.

3.° Velar por la conservación de los derechos individuales. "Esta función se ha ejercido y se ejerce por algunas municipalidades inglesas". Consiste en reclamar ante el Cuerpo Legislativo de las violaciones de leyes tutelares de los precitados derechos, que se reputan desconocidos por el Poder Ejecutivo.

Ejercer la acción que acuerda el art. 258 del Código de Procedimiento Civil, y designar los ciudadanos para los jurados de causas de imprenta y comunes del fuero criminal.

También pueden las municipalidades—según mi opinión—dirijirse á la Asamblea Legislativa, reclamando la modificación ó derogación de leyes que juzguen atentatorias á los derechos individuales, como así también la promulgación de las que los garanten y conserven.

4.° Inspeccionar la legitimidad de las pesas y medidas usadas en el comercio.

5.° Ejercer la policía higiénica y sanitaria—según los reglamentos de la materia. Tomar medidas para evitar las epidemias ó su propagación; cuidar del aseo y comodidad de los teatros, casas de inquilinato, lugares públicos, etc. barridos de calles, arroje de basuras y materias pestíferas. La vacuna también está á su cuidado. Inspección de sustancias alimenticias. En campaña la policía de salubridad está ejercida por un Comisario de Salubridad y empleados

subalternos—que diariamente inspeccionan y vigilan las calles, el arroje de basuras, el lugar del *lavado*, etc, etc.

Esta facultad estaba por la ley de 1827 centralizada en manos de la Policía, pero por grados ha ido devolviéndose á la Junta lo que por derecho le corresponde.

6.º Cuidar y fomentar las bibliotecas de uso público.

7.º El régimen y policía de los mercados.

8.º Autorizar el establecimiento de alumbrado público, aguas corrientes, cloacas ó cualquier otro servicio que requiera ocupación de calles, plazas, puentes ó caminos administrados por la Junta.

9.º Hospitales y casas de beneficencia que no tengan carácter particular.

10.º Reglamentar la caza y la pesca.

11.º Conservar y cuidar las servidumbres en beneficio de los pueblos, y los bienes de que está en posesión la comunidad. En cuanto á la administración de propiedades municipales—la Junta no la ejerce sinó como solicitante al Ministerio respectivo ó por una anterior autorización.

12.º Adoptar medidas para evitar derrumbes (acción de obra ruinosa), incendios, inundaciones, etc.

13.º La inspección, cuidado y fundación de los cementerios, venta de nichos, panteones, etc. y su policía interior. Este servicio—por decreto de 1835 se cometía al cuidado de la policía, y más tarde por otro decreto de 6 de Octubre de 1858—fué declarado municipal.

14.º Organizar y cuidar la viabilidad pública. Cuidado y reparación de caminos departamentales y vecinales; cierre, abertura, desviaciones, etc., con el procedimiento de la ley y que marca el Código Rural. Establecimiento de servidumbres para la construcción, conservación y reparación de caminos. Reglamentar el tránsito y estacionamiento en sitios públicos.

Nomenclatura de las calles, plazas, etc. Amanzanar, pavi-

mentar y deslindar. Vigilancia sobre las riberas de arroyos de uso público, ríos y el mar. La edificación, cercos, veredas, etc. Autorizar y conceder rifas.

15.ª Pertenece á las Juntas reglamentar el juego de la lotería de cartones, que generalmente se hace por licitación.

16.º Levantar censos, cooperar á las fiestas nacionales ó locales, etc.

17.º Administrar los fondos que les fueren adjudicados por las leyes ó por el Gobierno para costear sus gastos, con calidad de dar cuenta mensualmente al Ministerio respectivo.

18.º Publicar edictos ú ordenanzas con autorización del Gobierno, y pueden así mismo las Juntas solicitar el auxilio de la Policía—cuando sus mandatos fueren desatendidos por los particulares.

Estas son las atribuciones más resaltantes de las municipalidades, y como no me es posible hacer un trabajo analítico, solo hago una pequeña reseña de los servicios á cargo de la Junta—sin entrar á desentrañar el cáos de la legislación al respecto. Todos los códigos y leyes rozan las municipalidades y al azar están esparcidas muchísimas atribuciones que no ejercen, se olvidan y se sigue marchando así en la inacción y en la espera del brazo protector del Gobierno central.

Todos los servicios que actualmente administran las Juntas han estado á cargo de las Jefaturas Políticas. El único servicio que escapó á la centralización fué el de instrucción pública, "el cual después de haber estado á cargo de una Junta inspectora, pasó á un director de escuelas (1829)—después á las Juntas (Junio 22 de 1831) á quienes incumbe velar exclusivamente sobre la educación primaria—estableciéndose á la vez en el mismo decreto el empleo de *inspector general de todos los ramos de la instrucción pública*, á quien

competía presentar los presupuestos, mejoras, propuestas y cuanto concierne á la aplicación de su instituto, etc." Poco á poco se ha ido descargando á la Policía de los cometidos de índole municipal. Tuvieron las Juntas—bajo la administración de Berro—el manejo de sus rentas propias y la cási realización de una ley orgánica proyectada por aquel ciudadano.

Pero la gran fuerza hácia el descentralismo—comienza desde el año 1865, y aún cuando no hayamos adelantado mucho—al ménos las reformas han quedado latentes y la amplitud tiende á ser mayor.

"Nada se ha hecho hasta hoy que mejore radicalmente la organización de las Juntas y les asegure y consolide el ejercicio independiente de sus funciones.

"Se ha pasado el tiempo en discusiones políticas, en discusiones inútiles, en aplazamientos pusilámines, en divagaciones sobre la magnitud y trascendencia del asunto, dando largas á un régimen municipal efímero, enfermizo, completamente irregular, que más ha servido para oprimir ó anular la acción de los pueblos que para robustecerla ó ensancharla como corresponde á las necesidades de nuestro crecimiento". (Dr. Cárlos M. de Pena),

En pueblos ó villas — no cabeza de Departamento — existen Comisiones Auxiliares, para el cuidado de los intereses del vecindario, servicios determinados de la localidad y con algunas atribuciones independientes que les asigna el Código Rural. Estos cuerpos — son dependencias de las Juntas y nada hacen ni resuelven sin la autorización de aquélla: no gozan de facultades ni tienen amplitud en el manejo de los intereses que debían vigilar.

El número de miembros es de tres á cinco—con las condiciones de competencia, arraigo y responsabilidad. Su nombramiento corresponde á la Junta E. Administrativa. Tienen

la administración particular de la jurisdicción. Recaudan los impuestos correspondientes á sus distritos, y solo disponen de los de salubridad, instrucción y viabilidad pública. Para cualquier otro gasto—es necesaria la autorización de la Junta. (Decreto de Octubre 22 de 1867).

III.

Indicados los objetos constitucionales de las Juntas—como las funciones establecidas por leyes y decretos—es necesario señalar los recursos que se les asigna para atender á aquellos. La Constitución de la República en el art. 127 dice : "*Para atender á los objetos á que se contraen las Juntas Económico-Administrativas dispondrán de los fondos y arbitrios que señala la ley en la forma que ella establecerá;*"—la Constitución no permite á las Juntas la creación de impuestos y la procura de recursos, sinó que ha dejado al legislador la amplitud bastante para que se los arbitre á sus corporaciones, disponiendo de los recursos en la forma que la ley determine. Todos los municipios votan impuestos, pero dentro de una disposición legislativa ó constitucional.

Nosotros—en el precepto de la Carta—tenemos lo bastante para dotar á las Juntas de los medios necesarios para cumplir regularmente los fines de su existencia.

La ley puede darles facultad para votar y arreglar su presupuesto—sometiéndolo á la aprobación del Legislativo como medida de control.

La imposición de impuestos municipales—puede ser hecha por las Juntas, siempre que la ley busque la garantía de la recta administración local, con restricciones especiales y máximum especificado que impidan el abuso.

En Francia—los cuerpos municipales votan los *centésimos adicionales*, señalando la Asamblea General de la nación—el máximum anual de esos impuestos. En Inglaterra sucede algo por el estilo. Entre nosotros se conseguiría perfectamente la garantía—siguiendo el procedimiento aconsejado por el Dr. Pena en estas palabras: "Nuestra Constitución como ya lo demostré, no se opone á que se consagre esa facultad, puesto que dice que las Juntas *dispondrán de los fondos y arbitrios que señale la ley en la forma que ella establecerá*. De establecer esa forma se trata y no he encontrado mayor garantía que la de integrar la Junta para cada caso de establecimiento de impuestos ó arbitrios, con número igual al de los mayores contribuyentes en cada ramo gravado; disponiendo que el máximum de esos arbitrios no pasará en un solo y mismo año de *diez centésimos en su totalidad*, y que no podrá gravarse cada rubro con más de dos centésimos en el año".

Este sistema de integrar en casos de crear impuestos—la Junta—con un número igual de los mayores contribuyentes,—es el sistema más sano, que consulta las verdaderas exigencias y cuyo establecimiento responderá á verdaderas necesidades, no al capricho de una Corporación. El límite marcado por el legislador—evita las grandes cargas en las localidades—que pueden en un momento dado cegar la fuente donde la nación reclame el óbolo para atender á compromisos generales.

Los empréstitos municipales no se oponen en nada á la Carta, y la Junta de Montevideo realizó la gran operación financiera de 1888 con aprobación Legislativa, y actualmente la Junta de San José fué autorizada por el Gobierno para tomar un empréstito—afectando las rentas, para así terminar ciertas obras en construcción de interés local.

Las rentas y los recursos han escaseado siempre á estas

corporaciones—han tenido atribuciones y facultades bastantes ámplias, pero les han faltado los medios de llenar su cometido. Las mejoras locales que urgentemente reclamaban realización—no se han hecho, no tan solo debido á las Juntas, sinó á la falta casi absoluta de arbitrios para practicarlas.

El decreto que suprimió los Cabildos—centralizó las rentas (art. 1º. Ley 6 de Octubre de 1826), y más tarde cuando el erario estuvo apurado, las rentas de *Propios* y los Propios mismos se entregaron para subvenir á las necesidades nacionales. (Ley Marzo 17 de 1831.)

Las cosas por algunos años pasaron así, hasta que desde el año 36 se inició un movimiento descentralista, lento, muy lento—pero ascendente, y hoy una renta—mañana otra—dada á la Junta, se llegó hasta darles algunos arbitrios que animaron al cadáver.

En 1861, bajo la Presidencia de Berro, el descentralismo toma incremento, y se acentúa aún más en la administración de Flores, para seguir así fluctuante é incierto, hasta que cincuenta y siete años después de la primera absorción—retrocedemos á un centralismo enervante, bajo el irrisorio pretexto de unificar el control!

Desde 1886 aquí se ha iniciado una era más liberal, horizontes más dilatados tienen las municipalidades con el goce de verdaderas franquicias, que poco á poco— de grada en grada, los conducirá al verdadero régimen municipal.

Las rentas que perciben y administran las Juntas, son:

1º. Patentes de rodados; el producido tiene afectación para composturas de pasos y caminos departamentales y vecinales. La inversión es únicamente para la conservación de caminos. (Ley 10 de Junio de 1884).

2º. Producido de las chapas para rodados.

3º. Proventos de cementerios, según decreto de Junio 28 de 1858; que el reglamento provisorio de 10 de Octubre de 1835 puso bajo la administración del Jefe Político.

4º. Mercados municipales, cuando éstos sean administrados por las Juntas. Esta renta no es general, pues algunos Departamentos no tienen mercados, y otros que lo tienen — como Minas—no perciben nada hasta el final de la concesión.

5º. Contraste público, según la ley que pone la vigilancia del sistema legal de pesas y medidas en manos de las Juntas.

6º. Ventas de solares y chácras. (Decretos—Setiembre 23 de 1867 y Octubre 25 de 1859).

7º. Registro General de Ventas.

8º. Multas municipales, por el artº. 9 del decreto fecha 31 de Agosto de 1868.

9º. Alumbrado Público.

10º. Arrendamientos.

11º. Lotería de cartones.

12º. Permisos para edificar—y para rifas.

13º. Impuesto del 1 %.

14º. El adicional de Abasto, destinado á beneficencia.

El producido de esas rentas—no es suficiente á las necesidades de los Departamentos, y sólo pueden existir mejoras con el concurso patriótico del vecindario. Así por ejemplo— en Paysandú las rentas han dado un regular producido, pero dadas las grandes necesidades locales—y principalmente la conservación, compostura y apertura de caminos, construcción de puentes, arreglos de calles, etc.—absorvió la totalidad de la renta, dejando un déficit, á pesar de la excelente administración.

Con todo—este Departamento tiene una condición muy envidiable municipal—con los demás Departamentos de la

República. En el quinquenio de 1888 á 1892, tuvo esa Junta un buen producido de sus rentas.—Es muy posible que el decreto de unificación del abasto haga disminuir el producto anual—si el reemplazo de las rentas asignadas por el mismo decreto—no cubre el déficit.

El Departamento de Soriano ha realizado adelantos dignos de encomio que colocan á aquél Departamento en una situación feliz. Esa Junta percibe rentas como las de montes públicos, muelles, limpieza, arena y piedra—que otras Juntas no tienen, ya por el medio en que actúan ó ya porque la uniformidad en las rentas no era un principio general hasta el Decreto de Marzo de 1892.

Rocha—realiza obras de importancia, y los caminos son conservados en lo posible; se construyen alcantarillas, se disecan pantanos, se salufrica la población, y la Junta—con el concurso popular—vá progresando.

San José y Maldonado—se distinguen tambien por el estado floreciente de sus Municipalidades, pero al lado de las que he enumerado—existen algunas que constituyen la rémora del progreso, que ahogan las aspiraciones del vecindario y revelan la indiferencia de los ciudadanos en la participación diaria y vivificante de la cosa pública.

El decreto de 21 de Marzo de 1892 - durante la actual administración—ha dado á las Juntas mayores recursos, iniciando el descentralismo con avanzadas declaraciones; dice al respecto el Ministro de Gobierno Don Francisco Bauzá: "Esta situación irregular (se refiere á 1886) subsistía cuando fuí llamado á desempeñar mis actuales funciones, y entre las medidas que propuse al Sr. Presidente de la República fué una de las primeras la derogación del Decreto de 12 de Junio de 1886, encontrando en S. E. el mejor ánimo para deferir á ello. Llevada al Consejo de Ministros la proposición mereció igual deferencia, y entónces fué dic-

tado el Decreto de 21 de Marzo de 1892, que devuelve á las Juntas Económico-Administrativas la facultad de aplicar directamente, dándoles el destino fijado por las leyes de su creación, y á mejoras locales los que no lo tengan especial, los impuestos de limpieza pública, cementerios, rodados, peaje, pontazgo y barcaje, registro general de ventas, permisos de caza, edificación, lotería de cartones, rifas, contrastes de pesas y medidas, y producto eventual de la renta y arrendamiento de solares y chácras en los ejidos de los pueblos . . . .

"Reconquistada para las corporaciones municipales la amplitud de sus medios de acción, era imprescindible partir de ese hecho, cada vez que se pusiera en duda la ingerencia facultativa de ellas en los negocios librados á su amparo. El espíritu del Decreto de 21 de Marzo no se reducía á la simple derogación de otro que limitase determinadas facultades de las Juntas E. Administrativas, sinó que volvía de un modo general las cosas á su antiguo estado, por la adopción de un plan uniforme respecto á la persónería de las Juntas en toda incumbencia de órden municipal que la Constitución y las leyes les dieran. Bien pronto se confirmó esta verdad, con motivo del reclamo de una empresa particular de Montevideo, que contestaba al Gobierno el acierto con que la remitiá ante la jurisdicción municipal para ventilar sus derechos.

. . . .

"No desmayó el Gobierno en su propósito, á pesar de este desvío de la opinión, y cada vez que la oportunidad lo ha permitido, la acción municipal ha sido vigorizada de acuerdo con los principios que proclama el Decreto de 21 de Marzo, base y norma de sus actos en la referida esfera. Al arrimo de este criterio, se ha dado ingerencia á varias Juntas en las comisiones directivas de los hospitales de

campaña, se ha consultado constantemente á todas sobre medidas sanitarias é instalación de empresas destinadas á fomentar el progreso local, y alguna, como la de San José, há sido autorizada para contratar préstamos sobre sus rentas propias, á fin de llevar á término obras de utilidad pública. La Junta Económico-Administrativa de Montevideo fué asociada á una empresa de gran provecho higiénico para la ciudad. Disponiendo la Nación de la propiedad de los terrenos del antiguo Cementerio Inglés, quiso el Gobierno utilizarlos en provecho público, mientras circunstancias posteriores dificultasen su apropiación al objeto tenido en vista por la ley; y en tal concepto, invitó á la Junta para que prestase su concurso al trazado de una plaza que hoy hermosea la ciudad en aquella altura.

" El régimen municipal, pues, hasta donde nuestra Constitución lo autoriza y prestigia, ha recuperado su vigor bajo el actual Gobierno, lo que marca una reacción sensible en los procedimientos y doctrinas que prevalecían contra él, ántes de la vigencia de los decretos y disposiciones enumeradas en este parágrafo. Y si me es dado agregar que la Ley de Registro Cívico últimamente sancionada, devuelve á las Juntas E. Administrativas la representación que habían perdido en las operaciones comiciales, puede afirmarse, como consecuencia de todo lo dicho, que se ha cumplido sin ostentación un programa de gobierno en este punto importante de la Administración pública. "

Y los benéficos resultados ya se palpan; ya se sienten como verdadero estímulo á los gobernantes que saben interpretar las verdaderas necesidades de los pueblos. No hace mucho que la prensa publicaba la relación de las obras municipales efectuadas en San José con rentas propias, mejorando los caminos, embelleciendo la población, animando las industrias y protegiendo especialmente la agricultura.

En el Departamento de Soriano—ha realizado la Junta—en corto período—obras de verdadero progreso Departamental.

*
* *

Esta es la organización actual—sintéticamente expuesta; y en medio del cáos que reina, sin un reglamento determinado, guiándose las Juntas por derecho consuetudinario, luchan allá en la campaña casi olvidadas—en el torbellino de Montevideo, esperando días mejores que vendrán á no dudarlo, y que abrirán en el futuro la verdadera base del esplendor nacional con la condición libre de los organismos del componente.

La reforma constitucional es esperada con entusiasmo, pero creo más lógico y conveniente—desear una ley de amplitudes—que prepare lentamente á los pueblos á un régimen municipal adelantado—que no entrar de lleno á reformas que producirán confusión, y encuentren el terreno poco apropiado á la germinación y fecundidad de una idea.

Forma parte también de la Junta—el Jefe Político—con voz y sin voto; medida prudente y que une las autoridades de diversas funciones en una sola aspiración y esfuerzo.

IV

La Junta de Montevideo tiene una organización especial, un reglamento orgánico, una amplitud vasta en sus funciones que la hacen participar de un rol municipal—conseguido lentamente—con el trascurso de los tiempos.

La Junta de Montevideo acentuó más su carácter de municipio—bajo la presidencia del Dr. Pena, consiguiendo colocarla en un pedestal de poderío y esplendor—que hoy constituye su fuerza y grandeza.

Desde entónces—, la Junta ha luchado con ahinco por la sanción de una ley que detallara un régimen estable de funciones, y si no ha conseguido su objeto—al ménos hoy tiene un Reglamento orgánico que hace honor al Poder Ejecutivo y el cual le dá latitud de acción, rentas y libertad.

*
* *

La Junta se compone de nueve miembros, rigiendo para éstos las mismas condiciones requeridas para las Juntas en general. (Artº. 126 de la Constitución).

La innovación es en las incompatibilidades; así no pueden ser miembros:

1.º Los empleados civiles á sueldo que están bajo la dependencia del Poder Ejecutivo ó que son amovibles á su voluntad, con excepción de los retirados ó jubilados y de los profesores de enseñanza superior y secundaria.

2.º Los militares en servicio activo.

3.º Los que estuviesen directa ó indirectamente interesados

en cualquier contrato oneroso con la Junta ó como obligados principales ó como fiadores. Esta inhabilidad no comprende á los tenedores ó dueños de acciones de sociedades anónimas que tengan contratos con la Junta, á no ser que estén investidos del cargo de gerentes ó miembros de las Comisiones Directivas de dichas sociedades.

4.º Los miembros de una misma sociedad con excepción de las anónimas y los parientes dentro del tercer grado en la Punta.—Si fuesen elegidos dos ó más individuos en estas condiciones entrará á formar parte de la Juuta el que tuviese mayoría de votos, y en el caso de igualdad de sufragios el de mayor edad de todos los que por otras causas no hayan sido declarados inhábiles para el desempeño.

El período de receso lo señala el reglamento, estableciendo que el período durará como máximum seis meses—sin excluir las reuniones extraordinarias por asuntos de carácter urgente á pedido del Presidente ó á solicitud de tres vocales.

Atribuciones

La Junta de Montevideo goza además de las generales á todas las de su especie—de las atribuciones siguientes—que constituyen innovación:

"Aprobar ó reprobar la traslación ó suspensión de empleados propuestos por sus respectivos Directores ó Presidentes. La destitución de empleados solo tendrá lugar con acuerdo del Poder Ejecutivo en los casos y con las formalidades establecidas en el artículo 81 de la Constitución de la República.

"Votar anualmente y para el mismo período asignado al

ejercicio de la Nación, su presupuesto general de sueldos y gastos, dentro del cálculo de recursos que resulte del movimiento de sus rentas propias según este Reglamento ó de los que se le adjudiquen en lo sucesivo, ó tenga asignados por ley especial. Votado y aprobado por la Junta el presupuesto anual será sometido al Cuerpo Legislativo por conducto del Poder Ejecutivo en la misma época en que éste deba remitir el Presupuesto de Gastos de la Nación.

"Aceptar ó repudiar donaciones, legados ó herencias destinadas al Municipio.

Examinar, aprobar ó rechazar las cuentas de inversión del presupuesto anual y demás gastos, prévio informe de la Contaduría Municipal.

"Dictar todas las medidas, ordenanzas y disposiciones cuyo objeto sea la dirección y administración de todos los servicios y bienes municipales".

Servicios municipales

El Reglamento concede la deliberación á la Junta como Cuerpo Deliberante—en el conocimiento de multitud de servicios—entre los cuales se indican como principales—la intervención en la construcción de teatros, reglamentos de espectáculos públicos, impuestos sobre éstos, ordenar el establecimiento de plazas, paseos, parques; sobre tranvías, nivelación y delineación de calles; Laboratorio Municipal; instalar sucursales en las principales estaciones de los ferrocarriles para verificar el peso, número y medida de los frutos que se introduzcan, etc.

El Poder Ejecutivo

En el Presidente reside el poder ejecutivo de la Junta, teniendo la superintendencia é inspección de todos los servicios, reparticiones, obras ó trabajos municipales. El Presidente obra de acuerdo con los Directores para la acción ejecutiva de éstos, en los servicios que les están cometidos. La Presidencia tiene un año de duración,—y si por dos terceras partes de votos presentes—la Junta "entendiese que su Presidente no puede ó no debe continuar desempeñando las funciones de tal, lo suspenderá, remitiendo los antecedentes al Poder Ejecutivo con cuya aprobación decretará su cese, procediendo al nombramiento del vocal que deba sustituirlo". (Artículo 11 del Reglamento.)

Las atribuciones principales del Presidente son: formular reglamentos de órden interno de acuerdo con los Directores, promulgar las ordenanzas de la Junta, vetar dentro de cinco dias las resoluciones de la Junta; insistiendo esta Corporación en sus acuerdos ú ordenanzas—el Presidente no puede negarse á cumplirlas. El veto es simplemente suspensivo como medio de reconsideración.—Nombrar empleados, confeccionar el presupuesto—así como los proyectos de ordenanzas sobre impuestos y recursos municipales. Celebrar contratos. Presentar una memoria anual del estado general de la administración municipal, etc., etc.

La representación exterior la tiene el Presidente de la Junta, y para atender á los gastos que ésta demande, gozará de una asignación mensual que fijará la Junta en la misma sesión que tenga lugar el nombramiento.

Comisiones Auxiliares

Las Comisiones Auxiliares son nombradas por la Junta y ejercen por delegación de ésta—atribuciones especiales, pero con carácter de apelables—suspendiéndose por lo tanto sus resoluciones. Además las Comisiones harán cumplir en sus respectivos distritos—los acuerdos de la Junta.

Las Direcciones

Las direcciones están establecidas para facilitar la tramitación de los asuntos, el acierto y la más rápida ejecución de los cometidos de la Junta.

Ni el Presidente podría estar consagrado á la atención de cada momento que reclaman infinidad de minuciosos detalles administrativos que constituyen el trámite de las oficinas, ni la Junta podría quedar habilitada para resolver asuntos de importancia que requieren ser informados ántes de adoptar resolución definitiva.

Las Direcciones son órganos de ejecución que conjuntamente con el Presidente—constituyen el poder ejecutivo de la municipalidad. Los Directores obran á manera y semejanza de ministros—siendo el Presidente de la Junta el lazo de unión que guarda la uniformidad en la acción y la superintendencia armónica en todos los servicios. Como ya lo manifesté respecto á las *comisiones* de las Juntas de campaña, creo inconveniente el procedimiento adoptado de nombrar vocales

para *jefes de ejecución parcial,* por cuanto siendo gratuito el cargo—el servicio se resiente de la poca atención, á más de que impide un contínuo y enérgico control. Al presente existen en las Juntas las direcciones siguientes:

Dirección de Obras Municipales, de Salubridad, de Abastos, Mercados y Plazas de Frutos, de Cementerios y Rodados, de Impuestos y de Alumbrado, de Instrucción Pública y Paseos (parques, jardines, etc.), de Tesorería y de Contaduria.

Intervención gubernamental

ElPoder Ejecútivo—como el administrador del Estado—tiene el control sobre la Junta que el mismo Reglamento señala, control que se ejerce en las cuentas por medio del Ministerio de Hacienda ó en carácter general de superintendencia—en la exhortación á la Junta para el cumplimiento de sus deberes, cuando ésta sea remisa en ellos y se afecte un interés público. Puede el P. E.—en caso de no ser atendido en sus exhortaciones—adoptar las providencias y resoluciones omitidas por la Junta. (Art. 32, 33 y 37 del Reglamento orgánico.)

La suspensión de las ordenanzas de la Junta—puede ser decretada por el Poder Ejecutivo "*por decreto público*" siempre que juzgue *exista extralimitación de facultades,* "*violación de ley* ó de control *público, ó perjuicio público de carácter grave*". (1).

De la resolución del Ejecutivo—no hay apelación—sinó ante el mismo, como vía de reconsideración.

El Poder Ejecutivo de la Nación es el juez superior y de

(1) Véase el Reglamento citado.

apelación de las resoluciones de la Junta—en cuestiones entre particulares cuando exista *simple oposición de intereses*, y conocerán los Tribunales superiores reunidos si el reclamante alega *oposición de derechos.* (Artº. 40.)

Las cuestiones de competencia entre la Junta y autoridades administrativas—serán resueltas por el Poder Ejecutivo.

El Reglamento de la Junta—que á grandes rasgos he tratado de reseñar, participa en el mayor número de sus disposiciones—del proyecto presentado por el Dr. Pena para una ley orgánica; algo ha sido tomado del proyecto del Dr. Ramírez, del de Bauzá, Pérez y parte propuesto por la misma Junta.

El Reglamento—aún cuando tenga deficiencias—es el paso más adelantado que sobre municipalidades se ha dado en el país, y que revela el criterio descentralista que domina al Poder Ejecutivo. Este Reglamento será el medio que prepare á la sanción de una ley, que ya encuentra en vigencia gran número de reformas avanzadas, las cuales únicamente basta extenderlas y garantirlas para dar estabilidad al órden de cosas conseguido por la potestad graciosa del Poder Central.

Con razón decía la Junta de Montevideo—en la exposición enviada al Poder Ejecutivo con fecha 19 de Setiembre de 1892: "Reglar el municipio por disposiciones ministeriales y *ad libitum* presume el cáos en perspectiva; el ejemplo de otros pueblos debe servir de norma para radicar su constitución en bases de inconmovible firmeza—en la ley—aunque susceptible de reformas, el procedimiento combinado del sistema bi-camarista con la intervención del Poder Ejecutivo—aleja todo temor de cambios bruscos é inconsultos. Insiste pues la Corporación por que el Reglamento orgánico de sus atribuciones se someta á la san-

ción del Cuerpo Legislativo, como es práctica constante en el mundo civilizado".

Montevideo, Agosto 14 de 1893.

Aula de Derecho Administrativo.

Vº. Bº.
Cárlos M. de Pena.

Puede imprimirse.
Eduardo B. del Pino.
